



Centro Universitário de Brasília
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

ÉRICA MAIA CAMPELO ARRUDA

**A POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: O
CASO DO DISTRITO FEDERAL**

BRASÍLIA
2013

ÉRICA MAIA CAMPELO ARRUDA

**A POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: O
CASO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito, do Centro Universitário de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

BRASÍLIA
2013

Arruda, Érica Maia Campelo.

A política pública de atendimento socioeducativo: o caso do Distrito Federal./ Érica Maia Campelo Arruda. Brasília, 2013.

226 f.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília, 2013. Programa de Mestrado em Direito. Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva.

1. Política pública. 2. Atendimento Socioeducativo. 3. Distrito Federal. I. Título. II. Da Silva, Frederico Augusto Barbosa (orientador).

ÉRICA MAIA CAMPELO ARRUDA

**A POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO:
O CASO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre no
Curso de Pós-Graduação em Direito, do Centro Universitário de Brasília, pela
banca examinadora formada pelos doutores:

Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva
Professor-Orientador

Dra. Ailta Barros de Souza Ramos Coêlho
Professor-Examinador

Dra. Luciana Barbosa Musse
Professor-Examinador

Brasília, 30 de julho de 2013.

Dedico este trabalho aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de todo Brasil, e que esta pesquisa possa contribuir para uma verdadeira ressocialização desses meninos esquecidos pela sociedade e pelo Estado.

Dedico também aos meus colegas do CDCA/DF, que não perdem a esperança e sempre fazem o melhor pela proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes do Distrito Federal, Íris Amaral, Francisco Pires, Fábio Alcuri, Karla Mendes, Ivan Guedes, Harrissandra Rosa, Ágatha Melissa, Cíntia Soares, Daniel Gondar e Cristiane Oliveira. Em especial a Rokmenglhe Vasco Santana e Jairo de Souza Júnior, por lutarem com tanto empenho pelo fortalecimento do CDCA/DF.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa, pela dedicação, auxílio e compreensão nessa longa caminhada, pois sem o seu apoio este trabalho não seria uma realidade.

Às Professoras Dra. Ailta Barros de Souza Ramos Coêlho e Dra. Luciana Barbosa Musse, que muito me honraram em aceitar o convite para fazerem parte da minha banca de defesa de dissertação de Mestrado.

Aos professores do Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do UNICEUB, por terem colaborado com minha formação acadêmica de forma definitiva, Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal, Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach e Prof. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy. E em especial aos professores, Dr. Frederico Augusto Barbosa, Dr. Roberto Freitas Filho e Prof. Dr. Luiz Eduardo de Lacerda Abreu, pelo esforço em tentar transformar o Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do UNICEUB em um espaço de discussões menos dogmáticas e positivistas.

À Profa. Dra. Dirce Mendes da Fonseca, por me acolher como pesquisadora no Grupo de Pesquisa Políticas Públicas: Infância e Juventude do UNICEUB e contribuir sobremaneira na gênese deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Marcelo Dias Varella, Coordenador do Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do

UNICEUB, pelo cuidado na gestão do curso e por estar sempre aberto às minhas sugestões e solicitações desde o início.

Aos meus colegas de turma do Mestrado pelas contribuições tão valiosas para a conclusão deste trabalho. Em especial à Promotora de Justiça Selma Leite do Nascimento Sauerbronn de Souza, por permitir tão rica convivência e aprendizado na área da criança e do adolescente do Distrito Federal.

Às funcionárias da Secretaria do Mestrado em Direito e Políticas Públicas do UNICEUB, Marley, Luna e Iêda, sempre prontas a me auxiliar com posturas acolhedoras.

Aos meus pais, José Ricardo e Constança. A meu pai pelas críticas sempre construtivas, e à minha mãe que novamente me socorreu nos momentos de maiores dificuldades e angústias.

À minha linda família. Ao meu querido marido Alexandre e ao nosso pequeno Artur, por me apoiarem sempre, abdicando do convívio em família para que essa importante etapa da minha vida fosse concluída.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise diagnóstica da Política Pública de Atendimento Socioeducativo no Distrito Federal através de uma abordagem quali-quantitativa.

A metodologia empregada é a triangulação de métodos, sendo utilizadas as técnicas da observação participante; levantamento de dados oriundos de fontes oficiais brasileiras e pesquisas acadêmicas sobre o tema, além do levantamento legislativo-documental e histórico, sendo que para essa última serão analisadas, dentre outras fontes, as atas das reuniões do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA/DF) publicadas no Diário Oficial do Distrito Federal.

A pesquisa busca investigar se a estrutura do atendimento socioeducativo no Distrito Federal permite ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas uma vivência de direitos humanos, e se, a dinâmica do cumprimento das medidas socioeducativas cumpre seu objetivo ressocializador.

A hipótese apresentada é a de que no Distrito Federal, vem ocorrendo a incorporação do paradigma constitucional da Doutrina da Proteção Integral no atendimento socioeducativo, havendo resistência por parte dos próprios atores sociais do sistema, que em suas práticas encampam o paradigma da Doutrina da Situação Irregular.

Utiliza-se a perspectiva de Pierre Muller (2000) de política pública, inspirando-se em Thomas Khun (2009) quanto ao conceito de paradigma.

Palavras-Chaves: 1. Política pública. 2. Atendimento Socioeducativo 3. Distrito Federal.

ABSTRACT

This research aims to make a diagnostic analysis of Socioeducational Care Public Policy in the Federal District through a qualitative and quantitative approach. The methodology used is the triangulation method, and have been used the techniques of participant observation; data collection from official Brazilian sources and academic research on the subject, and a survey-documentary and legislative history, and for the latter will be analyzed, among other sources, meeting minutes of the Council for the Rights of Children and Adolescents of the Federal District (CDCA / DF) published in the Official Daily of the Federal District.

The research aims to investigate if the structure of socioeducational care in Federal District allows teenager serving socioeducative measures living an experience of human rights, and if the dynamics of compliance socioeducational measures fulfills the resocializing goal. The presented hypothesis is the one that in Federal District, there has been the incorporation of the constitutional paradigm of Doctrine of Integral Protection in socioeducational care, and that there is resistance by system social players themselves, who practices the paradigm of the Doctrine of Irregular Situation.

The study uses the perspective of Pierre Muller (2000) public policy, drawing on Thomas Kuhn (2009) concept of paradigm.

Key words: 1. Public policies. 2. Socioeducational Care. 3. Federal District.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATRS - Atendentes de Reintegração Social

CAJE – Centro de Atendimento Juvenil Especializado

CDCA/DF – Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal

CDS – Centro de Desenvolvimento Social

CEAG/UNB – Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração da UNB

CEDECA – Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEFOR – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento

CETRO – Centro de Triagem de Observação de Menores

CESAMI – Centro Socioeducativo Amigoniano

CERE – Centro de Reclusão para Adolescentes

CIAGO – Centro de Internação de Adolescentes Granja das Oliveiras

CIAP – Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina

COMEIA – Comunidade de Educação, Integração e Apoio de Menores e Família

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONSEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

COTEME – Comunidade de Terapia e Educação de Menores

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CRESSEM - Centro de Referência em Semiliberdade

CRT – Centro de Recepção e Triagem

DCA – Delegacia da Criança e do Adolescente

DODF – Diário Oficial do Distrito Federal

DOU – Diário Oficial da União

DPCA – Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FCBIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

FEBEM – Fundação do Bem Estar do Menor

FNDCA – Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FONACRIAD - Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

FSS-DF – Fundação do Serviço Social – DF
GDF – Governo do Distrito Federal
LA – Liberdade Assistida
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
PPA – Plano Plurianual
PROAMI – Projeto de Atendimento ao Menor Infrator
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
SAM – Serviço de Atendimento ao Menor
SEAS/DF - Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal
SECRIA – Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal
SEDH/PR – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
SEJUS – Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania
SEMSE – Seção de Medidas Socioeducativas
SENALBA/DF – Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional do Distrito Federal
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Juventude
SNDH – Sistema Nacional de Direitos Humanos
SPDCA – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUS – Sistema Único de Saúde
VEMSE - Vara de Execução de Medidas Socioeducativas
VIJ – Vara da Infância e da Juventude

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Quadro Sinótico Resumido Comparativo entre a Lei nº 6.697/79 (Código de Menores e Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).....	28
QUADRO 2 - Contextualização histórica do atendimento à infância no Brasil (1889-1985)	55
QUADRO 3 - Contextualização histórica do atendimento à infância no Brasil (1985-2006)	56
QUADRO 4 - Quadro de detalhamento da despesa – Orçamento 2013 – OCA (acumulado até o mês de maio - parte); SEDEST – Convivência e fortalecimento de vínculos	189
QUADRO 5 - Quadro de detalhamento da despesa – Orçamento 2013 – OCA (acumulado até o mês de maio - parte); Fundo de Saúde do Distrito Federal – Atenção integral à saúde de adolescentes em medida socioeducativa de internação – SES - DF (parte)	190
QUADRO 6 - Quadro de detalhamento da despesa – Orçamento 2013 – OCA (acumulado até o mês de maio - parte); Secretaria de Estado da Criança do DF (parte)	191
QUADRO 7 - Quadro de detalhamento da despesa – Orçamento 2013 – OCA (acumulado até o mês de maio - parte); Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.	192

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Atendimento no Serviço de Assistência ao Menor (SAM)	58
TABELA 2 - Número de adolescentes e jovens no SSE, segundo a modalidade de atendimento no sistema – Brasil (Janeiro/2004)	108
TABELA 3 - Levantamento nacional do atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei no ano de 2008	109
TABELA 4 - Comparativo dos levantamentos de 2007 e 2008	110
TABELA 5 - Levantamento nacional do atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei - Anos 2009 e 2010 (Internação e Internação Provisória)	114
TABELA 6 - Levantamento nacional do atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei - Anos 2009 e 2010 (Semiliberdade e comparativos totais)	115
TABELA 7 - Perfil do Adolescente Infrator - Distribuição de participantes conforme local de residência	124
TABELA 8 - Perfil do Adolescente Infrator - Distribuição de participantes conforme ato infracional	125
TABELA 9 - Capacidade de cada unidade, total de adolescentes acolhidos e número excedente de adolescentes em cada unidade de Liberdade Assistida no ano de 2008	135
TABELA 10 - Número de adolescentes e jovens atendidos por tipo de medida socioeducativa e faixa etária, com médias e desvios padrões para o número de adolescentes e jovens sob a medida por mês	137

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – OS PARADIGMAS DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES	18
1.1 Aspectos metodológicos e conceituais	19
1.2 Referenciais em disputa: Doutrina da Proteção Integral x Doutrina da Situação Irregular	32
1.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente e sua proposta ressocializadora	42
<i>1.3.1 Medidas aplicadas a crianças e adolescentes</i>	43
1.4 SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE)	48
CAPÍTULO II – A POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	53
2.1 Avanços e desafios para consolidar o paradigma da Doutrina da Proteção Integral na forma de um sistema descentralizado e participativo no Brasil ..	53
2.2 Panorama Nacional	55
2.3 Panorama no Distrito Federal	64
<i>2.3.1 O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do DF</i>	99
CAPÍTULO III – A DINÂMICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NO DISTRITO FEDERAL	104
3.1 Aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal	104
3.2 Execução das medidas socioeducativas no Distrito Federal	130
<i>3.2.1 Execução de medidas socioeducativas em meio aberto no Distrito Federal</i>	131
<i>3.2.2 Execução de medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal</i>	142
3.3 Gestão Democrática e Participativa	177
<i>3.3.1 Papel do CDCA/DF</i>	178
<i>3.3.2 Fortalecimento do protagonismo juvenil</i>	180
3.4 Financiamento e investimento prioritário na área da criança e do adolescente no Distrito Federal	183
CONCLUSÃO	196
REFERÊNCIAS	202
ANEXO A – PRINCÍPIOS DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DE	

ACORDO COM O SINASE	209
ANEXO B – ESTRUTURA DA SECRETARIA DE ESTADO DE AÇÃO SOCIAL DO DF (SEAS/DF)	221
ANEXO C – ESTRUTURA DA SUBSECRETARIA DE JUSTIÇA DA SEJUS DO DF	223
ANEXO D - ESTRUTURA DA SUBSECRETARIA DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DA SECRIA DO DF (SUBSIS/DF)	225

INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 apresenta uma inovação na proteção à criança e ao adolescente, adotando a Doutrina da Proteção Integral, em oposição à Doutrina da Situação Irregular, vigente até então no Código de Menores. O artigo 227 da Carta Magna assegura que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, seguindo as diretrizes da Constituição Federal de 1988, já em seu primeiro artigo, dá ênfase à proteção integral da criança e do adolescente.

Visando concretizar os avanços contidos na legislação e contribuir para a efetiva cidadania dos adolescentes em conflito com a lei, em 2006, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), em conjunto com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), sistematizaram e organizaram a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). A conversão do SINASE em lei federal veio a ocorrer somente em 2012, por meio da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. A implementação do SINASE objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos

princípios dos direitos humanos¹ e defende ainda, a ideia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturada, principalmente, em bases éticas e pedagógicas².

Neste diapasão, a presente pesquisa terá como foco a política pública do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), como parte das políticas que compõem o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) no Brasil, tendo como *locus* da análise o Distrito Federal. A metodologia utilizada será a da triangulação de métodos, levando em conta a perspectiva de Pierre Muller (2000) de política pública, inspirando-se em Thomas Khun (2009) quanto ao conceito de paradigma.

O objetivo do trabalho é fazer uma análise diagnóstica da política pública de atendimento socioeducativo no Distrito Federal através de uma abordagem quali-quantitativa.

A pesquisa busca investigar se a estrutura do atendimento socioeducativo no Distrito Federal permite ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa uma vivência de direitos humanos, e se, a dinâmica do cumprimento das medidas socioeducativas cumpre seu objetivo ressocializador.

O primeiro capítulo trata dos paradigmas e referenciais em disputa nas políticas de proteção das crianças e adolescentes, a Doutrina da Proteção Integral e a Doutrina da Situação Irregular. Será analisada a política pública de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, de acordo com a perspectiva de Pierre Muller (2000), de compreensão das políticas públicas a partir de um olhar sociológico, com inspiração em Thomas Kuhn (2009), em relação ao conceito de paradigma, visando conectar os elementos normativo, cognitivo e instrumental/institucional da política pública de atendimento socioeducativo.

Também no primeiro capítulo serão tratados os aspectos metodológicos que embasam a pesquisa, sendo adotada como metodologia a triangulação de métodos já que

¹ No item 1.4 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), são apresentados os princípios ético-pedagógicos orientadores e norteadores da ação socioeducativa no Brasil.

² Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

serão 03 (três) as fontes de dados utilizadas: levantamento legislativo-documental e histórico; levantamento de dados oriundos de fontes oficiais brasileiras e pesquisas acadêmicas sobre o tema; além da observação participante, sendo esta última técnica metodológica utilizada, pois, o estudo visa compreender o contexto atual das ações e políticas socioeducativas no Distrito Federal, *locus* de atuação profissional e observação da autora, que, a partir de junho de 2011, desempenha a função de Assessora Jurídica do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CDCA/DF.

No segundo capítulo estuda-se a política pública de atendimento socioeducativo, sendo abordados os avanços e desafios para consolidar o paradigma da Doutrina da Proteção Integral, e a análise do panorama nacional da política do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, em especial o panorama do Distrito Federal. São apresentadas as instituições governamentais e da sociedade civil envolvidas no sistema de atendimento socioeducativo distrital, além do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF, e o seu papel no cenário das políticas públicas do adolescente em conflito com a lei no Distrito Federal.

O terceiro capítulo trata da dinâmica da política pública de atendimento socioeducativo no Distrito Federal, analisando a aplicação e execução das medidas socioeducativas com olhar sobre o papel do CDCA/DF na gestão do atendimento. Também será estudado o financiamento na área da criança e do adolescente do Distrito Federal.

Finalmente, são apresentados dados e informações que subsidiam a conclusão da pesquisa, indicando que o Distrito Federal passa por uma transição de paradigmas no atendimento socioeducativo.

1 OS PARADIGMAS DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Nesta pesquisa são realizadas reflexões sobre o sistema socioeducativo no Distrito Federal, em especial no que diz respeito à situação pela qual vem passando a política distrital de atendimento socioeducativo. A hipótese apresentada é a da ocorrência, no Distrito Federal, de uma transição de paradigma no trato do adolescente em conflito com a lei, tentando responder a duas perguntas:

- 1) Porque a medida socioeducativa de internação é massivamente aplicada no Brasil e em especial no Distrito Federal?
- 2) Porque há um histórico de graves violações de direitos humanos, em especial integridade física e segurança, de adolescentes institucionalizados nas unidades de cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal?

Ressalta-se que, para a compreensão da situação atual pela qual passa o Distrito Federal em relação ao atendimento socioeducativo, são levados em consideração os aspectos histórico-políticos característicos da realidade da capital federal.

Os dados utilizados na pesquisa conduzem à conclusão de que a incorporação do paradigma constitucional da Doutrina da Proteção Integral no atendimento socioeducativo, vem ocorrendo no Distrito Federal, no entanto, ainda encontra resistência, especialmente nas visões de mundo por parte dos próprios atores sociais do sistema socioeducativo, que insistem em encampar o paradigma anterior, da Doutrina da Situação Irregular.

1.1 Aspectos metodológicos e conceituais

Como metodologia, o presente trabalho utiliza a triangulação de métodos, a qual se refere à recolha de dados provenientes de diferentes fontes, já que um único método não seria capaz de responder às questões centrais da pesquisa.

MINAYO; ASSIS e SOUZA (2005) demonstraram a importância da triangulação de métodos para a avaliação de programas sociais como estratégia de diálogo entre áreas distintas de conhecimento, capaz de viabilizar o entrelaçamento entre teoria e prática e de agregar múltiplos pontos de vista, seja das variadas formulações teóricas utilizadas pela investigação ou a visão de mundo dos informantes da pesquisa.

Para as autoras, o uso da triangulação permite, também, a combinação de múltiplas estratégias de pesquisa capazes de apreender as dimensões qualitativas e quantitativas do objeto, atendendo tanto os requisitos do método qualitativo, ao garantir a representatividade e a diversidade de posições dos grupos sociais que formam o universo da pesquisa, quanto às ambições do método quantitativo, ao propiciar o conhecimento da magnitude, cobertura e eficiência de programa sob estudo.

Essa não é a única pesquisa que se utilizou da abordagem quanti-qualitativa da triangulação para avaliar o atendimento socioeducativo do Distrito Federal, pois o uso de variadas técnicas de coleta de dados já foi realizada pela pesquisa: “Perfil dos jovens que morreram enquanto cumpriam medida socioeducativa de internação, semi-liberdade e liberdade assistida no DF (2003-2005)” no ano de 2007³.

As fontes de dados utilizadas nesta pesquisa são três: A) **Levantamento legislativo-documental e histórico** - ocasião em que são analisadas normas produzidas pelos

³ Comissão de Defesa Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP, da Câmara Legislativa do Distrito Federal; UNB - Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual–VIOLES/SER/UnB; Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude – PDIJD, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. *Perfil dos jovens que morreram enquanto cumpriam medida socioeducativa de internação, semi-liberdade e liberdade assistida no DF (2003-2005)* – Relatório de Pesquisa; Brasília, maio de 2007.p.08.

Poderes Legislativo e Executivo nacional e do Distrito Federal sobre o atendimento socioeducativo, as resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA/DF) sobre a matéria, além das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA/DF) publicadas no Diário Oficial do Distrito Federal, entre os anos de 2000 a 2013^{4 5}; B)

Levantamento de dados oriundos de fontes oficiais brasileiras e pesquisas acadêmicas sobre o tema - são utilizados os dados do “Mapeamento Nacional sobre a Situação das Instituições que aplicam Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei no Brasil”, realizado pelo IPEA em parceria com o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça.

Também são utilizadas as informações colhidas no “Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei”, pesquisa realizada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), de 2004 a 2010, cujo objetivo é subsidiar a avaliação das políticas públicas na área e que contém informações atualizadas sobre a execução das medidas socioeducativas em meio fechado no país. Tais dados são fornecidos pelos gestores estaduais das unidades de internação, com base na situação encontrada em 30 de novembro de cada ano. Em 2010, foram também utilizadas informações sobre o cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida), a partir dos serviços financiados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e implantados em 906 municípios⁶.

⁴ As atas do Conselho só começaram a ser publicadas no Diário Oficial do DF a partir do ano de 2000.

⁵ Com base em: Chagas, Ana Maria de Resende; Silva, Frederico Augusto Barbosa da; Araújo, Herton Ellery; Cuiabano, Simone Maciel. A Política de Assistência e a Participação Social: O Caso do CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS), TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1005 - IPEA. Brasília, DF, dezembro de 2003, pg. 11.

⁶ Disponível em: Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR): <http://www.sedh.gov.br/>. Acesso em: 06 de maio de 2013.

No âmbito do Distrito Federal são utilizados ainda os dados do “Relatório de Pesquisa Perfil do Adolescente Infrator”, realizado pela Secretaria de Planejamento – SECPLAN do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, divulgado em maio de 2011; além das considerações contidas no Relatório de Pesquisa (Brasília, maio de 2007): “*Perfil dos jovens que morreram enquanto cumpriam medida socioeducativa de internação, semi-liberdade e liberdade assistida no DF (2003-2005)*”; da Comissão de Defesa Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP, da Câmara Legislativa do Distrito Federal; UNB - Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual - VIOLES/SER/UnB; Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude – PDIJD, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. Também é utilizada para a análise a pesquisa acadêmica “*ECA – Apuração do Ato Infracional atribuído a Adolescentes*”, com Coordenação Acadêmica de Maria Auxiliadora da Minahim, realizada pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, vencedora do Projeto Pensando o Direito de 2009, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ)⁷;

C) Observação participante⁸ - esta última técnica metodológica é utilizada, pois, a pesquisa visa compreender o contexto atual das ações e políticas socioeducativas no Distrito Federal, *locus* de atuação profissional e observação da autora, que, a partir de junho de 2011, desempenha a função de Assessora Jurídica do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CDCA/DF, tendo sido delegada por representação universitária, da 8ª Conferências Distrital e da 9ª Conferência Nacional dos

⁷ “*ECA – Apuração do Ato Infracional atribuído a Adolescentes*” com Coordenação Acadêmica de Maria Auxiliadora da Minahim. Série Pensando o Direito. N. 26/2010 – versão publicação. Convocação 01/2009. Universidade Federal da Bahia/UFBA. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), de 2010.

⁸ Para a sua utilização como procedimento científico é preciso que estejam reunidos critérios, e nesta pesquisa a validação da observação será feita por meio da vivência participativa e se limitará a apresentar fatos ocorridos na ocasião em que foram realizadas as reuniões do CDCA/DF, documentadas nas atas publicadas no Diário Oficial do Distrito Federal. As atas publicadas balizam e limitam a subjetividade da observação participante, pois comparativamente às outras metodologias de pesquisa, esta traz benefícios, pois muitos dados e informações não teriam sido conseguidos senão através desta técnica metodológica.

Direitos da Criança e do Adolescente, ambas ocorridas em 2012 em Brasília, no Distrito Federal. Vale lembrar ainda que a autora, desde o ano de 1998, se dedica à temática do sistema socioeducativo, tendo tido seu primeiro contato com os adolescentes em conflito com a lei ainda no Rio de Janeiro, sua terra natal.

Neste trabalho será utilizado o conceito jurídico de criança e adolescente vigente em nosso país, atualmente definido no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no artigo 2º, que considera criança a pessoa de 0 (zero) até 12 (doze) anos de idade incompletos e adolescente aquela pessoa entre 12 (doze) a 18 (dezoito) anos incompletos.⁹ A categoria juventude, sem desconsiderar sua importância, não será objeto deste trabalho, considerado, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), o período etário que vai até 24 (vinte e quatro) anos de idade¹⁰.

A abordagem utilizada para analisar a política pública de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, será conduzida de acordo com a perspectiva de Pierre Muller (2000) de compreensão das políticas públicas a partir de um olhar sociológico, em que o conhecimento, ideias, representações e crenças sociais, além do contexto histórico, político e social, fazem parte da análise.

Para Pierre Muller “uma política é, ao mesmo tempo, um constructo social e um constructo de pesquisa, a qual, por isso, coloca problemas difíceis de identificação e de interpretação, e que, enfim, o desafio atual da pesquisa é o da constituição de um quadro de análise sistêmica da ação pública, que possa ultrapassar os limites da abordagem sequencial” (2002:12).

⁹ Para a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, criança é todo ser humano menor de 18 (dezoito) anos. Já o Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA, no caput do seu art. 2º, define criança e adolescente considerando a idade na qual o indivíduo esteja, enfatizando que a pessoa até os 12 (doze) anos de idade incompletos é considerada criança, situando-se na adolescência quem tenha de 12 (doze) a 18 (dezoito) anos de idade. Já a Organização Mundial de Saúde (OMS) entende que o período da adolescência se restringe dos 10 (dez) aos 24 (vinte e quatro) anos de idade, porém há variação de posicionamentos sobre os parâmetros da OMS.

¹⁰ Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/multimedia/adolescente/adolejuventu2.swf>. Acesso em julho de 2013.

Muller aborda o fato de que existem várias definições de políticas públicas e afirma que “não é preciso espantar-se com a dificuldade que se tem para definir uma política pública”. E ressalta: “pode-se agrupar os elementos que permitam especificar um pouco a noção de política pública sob três grandes rubricas: uma política pública constitui um quadro normativo de ação: ela combina elementos de força pública e elementos de competência [expertise]; ela tende a constituir uma ordem local”. (202:14).

Cabe ressaltar que, no contexto deste trabalho, entende-se por política pública muito mais do que um conceito puramente jurídico. Dallari Bucci (2006) opta pela concepção de política pública com uma ótica normativa e instrumental, como programa de ação governamental destinado a realizar direitos e/ou objetivos determinados. No entanto, entende-se aqui que política pública está além desse conceito, por isso, a análise da política de atendimento socioeducativo será feita de acordo com a perspectiva de Muller (2000), que identifica as políticas públicas a partir de uma análise cognitiva em que, para além da resolução de problemas, estas são entendidas como um quadro de interpretação/relação com o mundo, com uma dimensão cognitiva, normativa e uma instrumental/institucional. Deste modo, Muller (2000) identifica a elaboração de uma política pública com a construção de uma representação da realidade onde se quer intervir, fabricando assim um referencial, e em relação a este é que “os atores organizam a sua percepção do problema, confrontam as suas soluções e definem as suas proposições de ação.”

Muller (2002) defende que as políticas públicas não servem para “*resolver*” problemas. Isto não significa que os problemas sejam insolúveis. “Na realidade, os problemas são “resolvidos” pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo processo de ação pública. Fazer uma política pública não é, pois, “resolver” um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas que implementam as

condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado”.

Assim, afirma o autor: “uma política pública é, também, fazer “política” por outros meios, constituindo as políticas os elementos de um processo mais global que corresponde a uma combinação de regulação política e de legitimação na sociedade”.

O conceito de referencial também é importante para a compreensão da política pública de atendimento socioeducativo, sendo este definido por Pierre Muller (2003:63) como “um conjunto de prescrições que dão sentido a um programa político definindo critérios de escolha e modos de designação dos objetivos.” Para Muller, o referencial está dentro de um processo cognitivo por permitir uma melhor compreensão do real para a ação política dos atores envolvidos no processo político. De acordo com essa perspectiva, a compreensão da ação pública, bem como dos atores sociais, suas articulações e estratégias, são elementos essenciais para a compreensão de política pública na atualidade, já que existem novos atores no cenário político, que vão além do estatal.

Para isso, analisa-se o panorama histórico-evolutivo em que a política está inserida, com o objetivo de refletir sobre a mudança e a evolução dos referenciais que norteiam a questão. A perspectiva adotada é aquela apontada por Hall e Taylor (2003) do neo-institucionalismo histórico.

Assim, introduz-se o conceito de “neo-institucionalismo”, o qual, segundo Muller, leva a colocar acento sobre duas importantes dimensões da ação pública nas sociedades complexas, quais sejam: as instituições como fator de ordem; e a política como interpretação do mundo. Muller entende que “a análise das políticas públicas mantém relações complexas com a teoria e a sociologia do Estado”:

A análise das políticas públicas tem introduzido uma ruptura com a concepção weberiana do estado (o Estado não é mais uma “máquina” a serviço do Príncipe, que aplica *sine ira et studio* as vontades dos governantes), como com a tradição marxista ortodoxa que fazia do Estado um instrumento a serviço da classe dirigente (mesmo se pudéssemos sustentar que a abordagem marxista possui, às vezes, elementos

paradoxalmente próximos das análises pluralistas). A bem da verdade, para o analista das políticas, o Estado não existe, na verdade, enquanto entidade global suscetível de um tratamento específico. Somente sua ação é objeto da atenção do pesquisador e se compreende nestas condições que uma das contribuições da análise das políticas públicas seja o colocar em evidência os múltiplos contatos que o Estado mantém com seu contexto. (MULLER 2002:38)

Em relação às dimensões da ação do Estado, Muller procura fazer uma síntese das duas grandes abordagens dessa ação. E ressalta em relação à “abordagem estatal que esta conduz inicialmente a considerar o Estado na sua unidade e seu caráter irreduzível à ação dos atores que participam nas políticas públicas”.

De acordo com Hall e Taylor (2003, 193; 224), “o termo “neo-institucionalismo” é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica que atrai muita atenção e também certas críticas. O neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes apareceram nessa área no último quarto de século: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Todas elas tratam, por ângulos diferentes, do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.”

Na visão institucionalista histórica, observa-se que as instituições são resultados de processos complexos, marcadas pelo conflito e pela contingência que, por apresentarem implicações distributivas, trazem consigo uma permanente tensão, não possuindo assim, caráter funcional para resolver problemas de ação coletiva. Os institucionalistas históricos possuem ainda uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias de processos ao longo do tempo e o papel da herança do passado sobre os fatos do presente (o mecanismo de *path dependence*). (Mahoney e Thelen, 2010).

Para Mahoney e Thelen, três fatores explicariam os diferentes tipos de mudança: o contexto político, as características da instituição preexistente e o tipo do agente dominante.

Desta forma, nesta pesquisa analisa-se o processo político-institucional que resultou na atual configuração institucional do setor socioeducativo no Distrito Federal, que conduziu à nova realidade vislumbrada, em que uma das mais recentes iniciativas foi a alteração da estrutura da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, por meio do Decreto nº 34.344, de 06 de maio de 2013.

Utilizando-se a abordagem teórica do institucionalismo histórico da ciência política contemporânea, além da análise dos processos anteriormente adotados em relação aos fatos do presente (o mecanismo de *path dependence*), é possível observar como a sequência do processo de reforma no tempo e os fatores envolvidos foram construindo uma mudança institucional, caracterizada pela introdução de novas regras e organizações sobre aquelas preexistentes.

Entende-se que, no presente trabalho, a ideia de paradigma de Khun (2009) é fundamental, pois visa conectar os elementos normativo, cognitivo e instrumental/institucional da política pública de atendimento socioeducativo, na medida em que estabiliza as abordagens da política pública como produtoras de significado. A abordagem cognitiva das políticas públicas desenvolvida por Muller (2003) destaca a “função cognitiva” da ação pública, partindo do princípio de que esta se organiza dentro de uma visão de mundo dos atores, apresentando uma certa estabilidade.

Neste sentido, a perspectiva cognitiva utilizada tem inspiração em Thomas Kuhn (2009), em sua discussão sobre a revolução científica e sobre o próprio conceito de paradigma. Paradigma é aqui compreendido, na perspectiva de Thomas Khun (2009:13), como:

[...] “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”.

Esse autor defende que o paradigma afeta a estrutura de um grupo que atua em um campo determinado, afirmando que um pensamento mais antigo pode ir

desaparecendo gradualmente quando aumenta o número de adeptos desse grupo a se converterem ao novo paradigma.

O referencial para a compreensão da questão do adolescente em conflito com a lei está na mudança de paradigma, passando-se histórica e socialmente da Doutrina da Situação Irregular à Doutrina da Proteção Integral. A transição do paradigma normativo¹¹ anterior para o atual pode ser resumida no quadro a seguir¹².

Quadro 1. Quadro Sinótico Resumido Comparativo entre a Lei nº 6.697/79 (Código de Menores e Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

ASPECTO	ANTERIOR (Código de Menores)	ATUAL (ECA)
Doutrinário	Situação Irregular	Proteção Integral
Caráter	Filantropia / Repressão	Política Pública
Fundamento	Assistencialista	Direito Subjetivo
Centralidade Local	Judiciário	Município
Competência Executória	União/Estados	Município
Decisório	Centralizador	Participativo
Institucional	Estatal	Co-gestão com a Sociedade Civil
Organização	Piramidal /Hierárquica	Rede
Gestão	Monocrática	Democrática

Fonte: Brancher, Leoberto Narciso. Organização e Gestão do sistema de direitos da Infância e da Juventude, *in* Encontros pela Justiça na educação. Brasília: Fundescola - MEC, 2001, p.126.

A análise dos dados desta pesquisa conduz ao entendimento de que o atendimento socioeducativo no Brasil e, em especial, no Distrito Federal, vem passando pelo

¹¹ Nesta pesquisa considera-se como plano normativo o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90) e o SINASE (Lei Federal nº 12.594/12), instituídos para a regulamentação da Constituição Federal de 1988. O que não afasta a importância de outras normas, que juntamente com o ECA, também regulamentaram a Constituição Federal de 1988 e contribuíram para a criação de um sistema de proteção social da criança e do adolescente no Brasil. Como exemplos podemos citar a Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal nº 8.080/90); a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Lei Federal nº 8.242/91); a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8.742/93), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei Federal nº 9.394/96) e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN (Lei Federal nº 11.346/06), o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Resolução nº 1 de 2006/CONANDA) e a Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 145 de 2004).

¹² A tabela foi apresentada na Palestra “A Nova Gestão Frente à Efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente - O CDCA e a formulação de políticas públicas para a infância e a adolescência no Distrito Federal”, apresentada pelo Promotor de Justiça Otto de Quadros por ocasião do Seminário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, realizado em 04 de março de 2009 no Auditório da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, utilizando o quadro comparativo elaborado por Brancher, Leoberto Narciso. Organização e Gestão do sistema de direitos da Infância e da Juventude, *in* Encontros pela Justiça na educação. Brasília: Fundescola - MEC, 2001, p.126.

que Thomas Khun (2009) chamou de transição de paradigma. A transição de paradigma leva os estudiosos de uma área a adotar uma nova maneira de praticar a “ciência”, pois as “mudanças de paradigma realmente levam os cientistas a ver o mundo definido por seus compromissos de pesquisa de uma maneira diferente”. (Khun,2009:147). Para Khun, a substituição de um paradigma por outro pela “comunidade científica” como um todo, dará origem à “revolução científica”, exigindo uma mudança na visão de mundo por parte dos “cientistas” que lidam com aquela “ciência”.

No início o novo candidato a paradigma poderá ter poucos adeptos e em determinadas ocasiões os motivos destes poderão ser considerados suspeitos. Não obstante, se eles são competentes aperfeiçoarão o paradigma, explorando suas possibilidades e mostrando o que seria pertencer a uma comunidade guiada por ele. [...] Mais cientistas, convencidos da fecundidade da nova concepção, adotarão a nova maneira de praticar a ciência normal, até que restem apenas alguns poucos opositores mais velhos (Khun,2009:202).

O Quadro 1, elaborado por Brancher (2001), pode ser interpretado levando-se em consideração a perspectiva de Khun (2009). O quadro descreve a comparação entre os elementos principais dos paradigmas da Doutrina da Situação Irregular e da Doutrina da Proteção Integral.

Os dados da pesquisa levam à identificação de uma transição paradigmática no atendimento socioeducativo, tendo como foco a realidade do Distrito Federal. Na comparação entre os elementos principais dos paradigmas, os aspectos da centralidade local e da competência executória vêm efetivando a ênfase na municipalização do atendimento, porém, naqueles elementos que dependem de mudança na visão de mundo, observa-se que ainda existem defensores do velho paradigma da Doutrina da Situação Irregular, persistindo o fundamento assistencial ao invés do direito subjetivo; quanto ao elemento caráter, identifica-se ainda a ocorrência da prática repressiva em detrimento da efetivação da política pública.

A transição para o novo paradigma da Doutrina da Proteção Integral no plano institucional, só foi possível com a contribuição fundamental dos doutrinadores

nacionais e internacionais envolvidos no estudo das políticas públicas para crianças e adolescentes, destacando-se entre eles: Marília Pontes Sposito e Paulo César Rodrigues Carrano (2003), Vanilda Paiva (2007) e Abad (2003).

Marília Pontes Sposito e Paulo César Rodrigues Carrano, entendem que a prática da gestão para o adolescente em conflito com a lei está distante da legislação que formaliza as políticas públicas para esse público. Sposito e Carrano (2003) afirmam que no caso brasileiro, o ECA pretendeu inaugurar uma concepção ampliada nos direitos, mas identificam que as atenções, tanto da sociedade civil quanto do poder público, voltaram-se nos últimos anos para os adolescentes em processo de exclusão ou privados de direitos, fazendo um duplo corte nas políticas públicas, etário e econômico-social, o que pode operar com seleções que acabam por impor modos próprios de conceber as ações públicas. Para os autores, ainda há um grande campo de disputas nas políticas públicas juvenis, entre a concepção democrática instituída pelo ECA e as formas conservadoras, institucional e socialmente ainda praticadas na sociedade brasileira, originárias do Código de Menores.

Ao incluir na Constituição a garantia dos direitos da infância e da adolescência, o constituinte brasileiro demonstrou a clara opção pela Doutrina da Proteção Integral, surgida no cenário jurídico por inspiração nos movimentos internacionais de proteção à infância, materializados em tratados e convenções.

Norberto Bobbio afirma: “partimos do pressuposto de que os direitos humanos são coisas desejáveis, isto é, fins que merecem ser perseguidos, e de que, apesar de sua desejabilidade, não foram ainda todos eles (por toda a parte e em igual medida) reconhecidos; e estamos convencidos de que lhes encontrar um fundamento, ou seja, aduzir motivos para justificar a escolha que fizemos e que gostaríamos fosse feita também pelos outros, é um meio adequado para obter para eles um mais amplo reconhecimento” (2004: 12).

Segundo Norberto Bobbio, “pode-se dizer que o problema do fundamento dos direitos humanos teve sua solução atual na Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. A Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade” (2004:17).

Assim, neste trabalho, quando há referência às violações dos direitos humanos, refere-se a violações aos direitos contidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, especialmente à integridade física e segurança.

Vanilda Paiva (2007) analisou a situação dos adolescentes autores de atos infracionais institucionalizados no Rio de Janeiro, e em seu estudo destaca que nas questões nacionais do atendimento socioeducativo do jovem em conflito com a lei, impera historicamente uma cultura repressiva e violenta, que, em todo país, possui cada vez mais legitimidade, contrariando as determinações legislativas previstas no ECA. Essa autora afirma que os dirigentes governamentais acreditam em soluções repressivas extremadas nas políticas públicas voltadas para esse público, o que gera situações de violações de direitos humanos nas unidades destinadas a jovens infratores. Observa, ainda, Paiva (2007), que, o sucesso das políticas públicas que têm como objetivo ressocializar o adolescente em conflito com a lei, precisam de um olhar de compreensão sobre o jovem, através de um trabalho individualizado de inserção da família e inserção social, além da perda do preconceito, isto é, da mudança nos valores sociais dominantes na sociedade sobre a questão.

As políticas públicas voltadas para o adolescente em conflito com a lei também são objeto de reflexão de autores latino-americanos, por estarem, essas questões, no Brasil e na América Latina, em um contexto muito similar, especialmente no plano institucional. As políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes na América Latina

são o foco das discussões de Miguel Abad¹³, que aponta diversas causas para o fracasso das políticas para esse público. O autor se utiliza da definição de Norberto Bobbio¹⁴ sobre política pública. Para falar-se em política pública, de acordo com Bobbio, é necessário que uma situação determinada requeira solução por meio dos instrumentos de ação política, isto é, da ação que tem como finalidade a formação de decisões coletivas que, uma vez tomadas, se convertam em vinculadoras de toda coletividade, o que significa que qualquer situação que precise ser objeto de intervenção necessitará ser expressa como um problema político, e portanto instalar-se na esfera pública como um conflito ou demanda envolvendo atores sociais relevantes com capacidade de exercer pressão sobre a agenda governamental, dentro ou fora da institucionalidade vigente.

Abad (2003) entende que um dos grandes desafios para a América Latina nas políticas públicas voltadas para o jovem está no que chamou de “Princípio da Multidão”, que representa o reconhecimento de uma diversidade de grupos sociais, discursos e crenças dando ênfase a diferentes aspectos da situação juvenil, e na sua visão, a existência de diversas instituições e grupos que elaboram seus próprios discursos causa uma (des)ordem nas políticas públicas, engendrando assim processos de socialização alternados.

Para o autor, a desorganização das políticas públicas juvenis na América Latina faz com que não sejam levados em consideração traços típicos da realidade local, que origina uma nova condição juvenil, chamada pelo autor de “**desinstitucionalização da juventude**”, que dentre outras, é causada pela: crise da família tradicional e a multiplicação de novas formas de família; o esgotamento da ilusão da mobilidade social através do emprego; a relativização da cultura do emprego e do salário, frente às dificuldades das

¹³ Para uma melhor compreensão sobre as ideias do autor ver: *Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, ciudadanía y nueva condiciona juvenil*. Miguel Abad. Rev. Última Década, Viña Del Mar, CIDPA, N. 16, 2002, p. 119-155.

¹³ Bobbio, Norberto. Derecha e izquierda. Razones y significado de una distinción política. Madrid, Turus, 1995.

¹⁴ Ibidem. Bobbio. 1995.

sociedades atuais latino-americanas e a emergência de novas formas de aldeia global, com forte influência dos meios de comunicação.

A última causa apontada por Abad (2003) para o fracasso das políticas públicas juvenis na América Latina é seu caráter “apolítico”, onde imperam interpretações filosóficas e burocráticas, que não incluem o jovem enquanto ator social com legitimação política para discutir seus interesses.

A análise doutrinária sobre as políticas públicas para o jovem no Brasil e na América Latina convergem para uma conclusão, a necessidade de transformação institucional e da visão de mundo dessas políticas, que já pode ser vista em alguns aspectos no caso brasileiro, mas a verdadeira mudança só ocorrerá, quando for abandonado no *ethos* geral a ideia de exploração, desconfiança, rotulação e exclusão, que, na visão de Abad (2003), parecem ter sido até agora as ideias que caracterizaram as políticas juvenis na América Latina.

1.2 Referenciais em disputa: Doutrina da Proteção Integral x Doutrina da Situação Irregular

A questão da criança e do adolescente passou por profundas transformações conceituais e de perspectivas, internacionalmente e ao longo do tempo, mudanças de paradigma que influenciaram por via de consequência o tratamento brasileiro de tais questões; compreender a mudança de referencial na proteção da criança e do adolescente é fundamental para a análise da evolução da política pública de atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei no Brasil.

García Méndez (1994) afirma que data do século XVIII a construção de um processo social que caracteriza a infância como uma categoria ontológica relacionada com o controle. Na sua visão, nasce também nessa época a construção de categorias jurídicas distintas, a infância de um lado e os menores de outro. Para a infância, a família e a escola exerciam as funções de controle e socialização, já para os menores era necessária a criação de

uma instância diferenciada de controle social, um tribunal de menores. García Méndez (1994) aponta que Doutrina da Situação Irregular nasce em um momento em que a ideologia dominante era o positivismo filosófico, de origem antropológica. Essa ideologia defendia a tese de que os problemas sociais e políticos podiam ser medicináveis, isto é, capaz de serem curados. E ao se expandir para a América Latina a partir da década de 20 do século passado, a doutrina tinha como preocupação principal o “saneamento social” de tipos indesejáveis, sendo a lei e o juiz de direito os únicos capazes de resolver tais problemas.

A Doutrina da Situação Irregular se caracterizou inicialmente por tratar da mesma forma os menores abandonados e delinquentes, levando assim a uma judicialização do problema e fazendo com que o poder público se desobrigasse a investir em políticas sociais para os menores. “A primeira legislação nacional específica sobre infância foi o Código de Menores de 1927, que incorporou o menorismo na sua integralidade, tendo sido sua primeira versão organizada através do Decreto nº 5.083, de 01 de dezembro de 1926; mais tarde, o então Presidente Washington Luís, designou o Juiz de Menores do Rio de Janeiro, José Candido Albuquerque de Mello Mattos, conhecido como o primeiro Juiz de Menores do Brasil, para a atribuição de sistematizar uma proposta que consolidasse toda a produção normativa até então produzida, o que ocorreu com a publicação do Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927. A lei dividia a legislação em quatro grupos a serem “assistidos” pela norma: crianças de primeira idade (até os dois anos de idade), infantes expostos (de dois a sete anos de idade), menores abandonados (menores de dezoito anos de idade) e menores delinquentes (também menores de dezoito anos de idade)” (Custódio, 2007).

García Méndez (1994) aponta que a partir da década de 50 as políticas distributivas refletiram positivamente na seara da infância, fazendo com que a categoria jurídica “menor” fosse considerada como objeto de políticas públicas e não mais como objeto de direito, mas o que se observou na prática, assinala o autor, foi um panorama legislativo

inalterado. Nesse segundo momento, há uma substituição do caráter antropológico positivista da delinquência juvenil, considerando-se os desajustes emocionais e os desvios relacionados à família e à sociedade na qual estão inseridos. Para o autor, a declaração de abandono material ou moral, faculdade discricionária do juiz, é a coluna vertebral desse momento da Doutrina da Situação Irregular. Na realidade, essa visão positivista produziu e reproduziu uma visão discriminatória do “menor”, considerando as condições econômicas como fatores importantes na condição de exclusão.

No Brasil, a segunda legislação específica foi a Lei 6.697, de 12 de outubro de 1979, conhecida como Código Militar de Menores de 1979, que teve como objetivo formalizar o paradigma da Doutrina da Situação Irregular, sendo direcionado para os menores em situação irregular, que foram definidos logo em seu art. 2º:

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em **situação irregular** o menor:

- I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
- II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
- III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
- V - com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
- VI - autor de infração penal.

André Viana Custódio (2007) defende a tese de que foi incorporado no Código Militar de Menores de 1979 uma Doutrina intermediária da Situação Irregular, pois os menores eram reconhecidos como sujeitos de direito quando se encontrassem em estado de patologia social, definida legalmente. O autor aponta que “ainda na fase de estudos para a elaboração de um novo Código de Menores, o Juiz e Professor Allyrio Cavallieri propôs ‘a eliminação das denominações **abandonado, delinquente, transviado, infrator, exposto** e etc. para a rotulação de menores’, sugerindo ‘a adoção da expressão **situação irregular** para todos os casos em que for competente o Juiz de Menores ou aplicável o Direito do Menor.’

(CAVALLIERI *apud* ALENCAR, Ana, LOPES, Carlos Alberto, 1982: 85)¹⁵ (grifo nosso). O Código de 1979 incorporou, da mesma forma que a legislação anterior, o menorismo, pois baseou-se em práticas correcionais assistencialistas que já vinham sendo executadas pela FUNABEM.

O novo Código foi proposto pela Associação Brasileira de Juízes de Menores e teve origem nas doutrinas da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Instituto Interamericano del Niño, tendo sido aprovado nas Comemorações relativas ao Ano Internacional da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU). (Custódio, 2007). A nova lei outorgava aos juízes um poder quase que absoluto, em que o menor se submetia a um processo em que a verdade material se sobrepunha aos direitos da pessoa humana, colocando o jovem como mero objeto da análise investigatória, não sendo obrigatória a participação de um advogado. Para o menor em desvio de conduta ou autor de infração penal dava-se o mesmo tratamento, poderiam ser internados em estabelecimento adequado até que o Juiz de Menores em despacho fundamentado determinasse o seu desligamento institucional, podendo, conforme a natureza do caso, requisitar parecer técnico do serviço competente e ouvir o Ministério Público. O Código de 1979 também dispunha sobre a reavaliação periodicamente, com intervalo máximo de dois anos para verificação da necessidade de manutenção da medida, não havendo prazo fixo para essa reclusão, podendo o menor ficar recluso indefinidamente, semelhante a uma prisão perpétua. O novo Código também autorizava o adolescente, na falta de estabelecimento adequado, a ficar em seção especial de estabelecimento destinado a maiores de 18 anos, fosse ele autor de prática infracional ou em simples situação irregular. Nesse período, a segregação era vista como única solução para a situação da delinquência infantil.

¹⁵ Cf. BRASIL. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Código de Menores: Lei nº 6.697/79, comparações, anotações, histórico. Ana Valderez A. N. de Alencar e Carlos Alberto de Souza Lopes. Brasília: Senado Federal, 1982.

Em 1979, ano de aprovação do Código de Menores no Brasil, também foi o ano em que tiveram início as discussões internacionais acerca da necessidade de se repensar a condição da infância no mundo e que culminaram com a aprovação, por unanimidade, na Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, sendo, no ano seguinte, o documento oficializado como lei internacional. Em 1989, o cenário político do Brasil, em plena ditadura militar, dificultava as mudanças, apesar de não ter impedido alguns setores sociais de criticarem a Doutrina da Situação Irregular proposta pelo “novo” Código de Menores desde a sua concepção¹⁶.

A partir dos anos 80, começou a tomar fôlego internacionalmente uma inversão radical de paradigma na consciência jurídica e social dos direitos das crianças e adolescentes, sendo para a doutrina internacional a Convenção Internacional de Direitos da Criança o impulso para essa transformação¹⁷. Essa mudança fundamental de paradigma fez nascer a Doutrina da Proteção Integral, que significou, na visão de García Méndez: “un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia”(1994:06).

O primeiro conjunto de valores da Doutrina da Proteção Integral apareceu na Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela ONU, em 20 de novembro de 1959, trazendo como princípios fundamentais: 01) o reconhecimento de direitos sem distinção ou discriminação; 02) a proteção especial; 03) a identidade e a nacionalidade; 04) a proteção à saúde e à maternidade, 05) à alimentação, à habitação, à recreação e à assistência médica; 06) ao tratamento e aos cuidados especiais à criança incapacitada; 07) ao desenvolvimento sadio e

¹⁶ Paulo Lúcio Nogueira afirma que “Quando foi discutido o Código de Menores, o Senador José Lindoso, em parecer sobre o Projeto, de autoria do Senador Nelson Carneiro, salientava que: ‘dentro desse contexto, o menor deve ser considerado como vítima de uma sociedade de consumo, desumana e muitas vezes cruel, e como tal deve ser tratado e não punido, preparado profissionalmente e não marcado pelo rótulo fácil de infrator, pois foi a própria sociedade que infringiu as regras mínimas que deveriam ser oferecidas ao ser humano quando nasce, não podendo, depois, agir com verdadeiro rigor penal contra um menor, na maioria das vezes subproduto de uma situação social anômala. Se o menor é vítima, deverá sempre receber medidas inspiradas na pedagogia corretiva [...]’” (1998:4/5).

¹⁷ Destacando-se na América Latina *Emílio García Méndez, Mary Beloff, Daniel O’Donnell e Mariana Herz.*

harmonioso com amor e compreensão com a proteção da família, da sociedade e das autoridades públicas; 08) à educação; 09) o melhor interesse da criança; 10) a primazia de socorro e proteção; 09) a proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração e 10) a proteção contra atos de discriminações raciais, religiosas ou de qualquer outra natureza (Custódio, 2007).

A Doutrina da Proteção Integral teve como antecedente direto a Declaração Universal de Direitos das Crianças, mas está também representada nos seguintes documentos internacionais: Convenção Internacional de Direitos da Criança; Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing); Regras Mínimas das Nações Unidas para os Jovens Privados de Liberdade e as Diretrizes das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Diretrizes de Riadh).

A doutrina internacional de proteção aos direitos da criança aponta a importância da Convenção Internacional, já que esta constituiu-se no instrumento que proporcionou um marco geral de interpretação de todas as outras normativas internacionais. A Convenção transforma a criança¹⁸ de objeto em sujeito de direito, com uma gama de direitos e liberdades a serem protegidos. Um importante princípio da Convenção consagrado no art. 3º é o princípio do interesse superior da criança, que deverá inspirar as legislações nacionais.

Daniel O'Donnell (1990) destaca o papel pedagógico da Convenção, já que ao reafirmar os direitos fundamentais das crianças facilitará sua utilização em qualquer programa de conscientização, mobilização, educação e capacitação envolvendo as crianças. A obrigação dos Estados partes em concretizar os direitos das crianças também está descrita no art. 27 da Convenção, que deverão adotar, dentro das condições existentes, medidas

¹⁸ A Convenção Internacional define no seu art. 1º que criança é todo ser humano com menos de 18 anos de idade, por isso quando se refere a crianças também engloba os adolescentes, definidos em nossa legislação como as pessoas de 12 a 18 anos de idade e crianças todas aquelas pessoas de zero a 12 anos de idade.

apropriadas a fim de ajudar a família a tornar efetivo o direito da criança a um nível de vida adequado.

Apesar da Convenção Internacional de Direitos da Criança só ter sido assinada pelo Brasil em 26 de janeiro de 1990 e ratificada em 24 de setembro de 1990, sendo promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, seu conteúdo vem influenciando o legislador nacional desde a segunda metade da década de 80, coincidindo com o processo de redemocratização do país.

No Brasil, a década de 80 se destacou como período de articulações dos movimentos sociais em torno do tema dos direitos humanos, que ganharam uma força nunca antes vista na história do Brasil, estimulados pela abertura política e pelas articulações em torno da Constituição de 1988. Para Wanderlino Nogueira (2010), atual representante do Brasil no Comitê dos Direitos da Criança da ONU¹⁹, a própria ideia de direitos humanos no Brasil vem da área da criança e do adolescente. Para ele, o movimento social que serviu de vanguarda na luta pela democracia, pelos direitos humanos e pelo desenvolvimento humano no Brasil, produziu um direito novo e um novo ordenamento político nacional, no qual as organizações e os militantes do movimento pelos direitos de crianças e adolescentes se destacam, pois promoveram, desde a Constituinte, notáveis avanços sociais, políticos e jurídicos, como, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Na sua visão, o movimento em favor da proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes abriu espaço para a promoção e proteção dos direitos fundamentais de outros grupos, como as classes trabalhadoras e os grupos mais vulnerabilizados em função de determinadas condições de vida de exclusão, subalternização e dominação: mulheres, afrodescendentes, populações indígenas e tradicionais (p.ex., quilombolas, ribeirinhos amazônicos etc.), pessoas com deficiência, segmentos LGBTTT e idosos.

¹⁹ O Comitê tem como função acompanhar a implementação das normas da Convenção dos Direitos da Criança pelos Estados parte.

Na Constituinte organizaram-se dois grupos em torno do tema da infância, os menoristas e os estatutistas, não esquecendo que em 1987, a Emenda Popular denominada Criança Prioridade Absoluta, com milhares de assinaturas, proposta por organizações não-governamentais e adotada pela Assembleia Nacional Constituinte, foi uma importante vitória para os estatutistas. Os primeiros defendiam a manutenção do Código de Menores, que se propunha a regulamentar a situação das crianças e adolescentes que estivessem em situação irregular (Doutrina da Situação Irregular), já os estatutistas defendiam uma grande mudança no código, instituindo novos e amplos direitos às crianças e aos adolescentes, que passariam a ser sujeitos de direitos e a contar com uma política de Proteção Integral. O grupo dos estatutistas era articulado, tendo representação e capacidade de atuação importantes, o que resultou na redação do artigo 227 da Constituição de 1988, que tornava constitucional a Doutrina da Proteção Integral, que na visão de Wanderlino Nogueira (2010), era um modo peculiar de se interpretar a Convenção sobre os Direitos da Criança e toda a normativa internacional pertinente na época, concretizado em um esforço de sistematização doutrinária à época da criação do ECA, prevalentemente latino-americana, embasadora daquele novo direito da criança.

A partir do marco constitucional foram lançadas as bases para a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A Comissão de Redação do ECA teve representação de três grupos expressivos: o dos movimentos da sociedade civil, o dos juristas (principalmente ligados ao Ministério Público) e o de técnicos de órgãos governamentais (notadamente funcionários da própria FUNABEM), e além disso muitas das entidades vindas dos movimentos da sociedade civil que surgiram na década de 80, e que tiveram papel fundamental na construção da atual legislação protetiva, como exemplo, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), que surgiu em 1985 em São Bernardo do Campo e a Pastoral da Criança, criada em 1983, em nome da CNBB – Conferência

Nacional dos Bispos do Brasil, envolvendo forte militância proveniente dos movimentos sociais da Igreja Católica.

A Doutrina da Proteção Integral foi adotada pela nova Constituição de 1988 no art. 227, representando, no âmbito do adolescente em conflito com a lei, sua inclusão social em detrimento do tratamento como mero objeto de intervenção. Estabeleceu a norma constitucional que tanto crianças quanto adolescentes devem ser considerados sujeitos de direitos, e que, em função da condição peculiar de desenvolvimento em que se encontram, têm prioridade na efetivação de seus direitos.

Em 13 de julho de 1990, foi promulgada a Lei 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em consonância com a norma constitucional e com a Convenção Internacional de Direitos da Criança. O ECA foi fruto de intensa mobilização da sociedade e teve como principais conquistas o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, a transparência e o controle das ações e processos de decisão que afetam a vida destes cidadãos, o compromisso com a efetivação de direitos, com respectiva realocação de recursos e a implementação de estratégias necessárias para alcançá-los (Torres, Tatagiba e Pereira: 2009:07).

Os avanços decorrentes do ECA, no âmbito da limitação do poder punitivo sobre os adolescentes representa profunda modificação com o modelo anterior. A estrita tipicidade, decorrente do princípio da legalidade, substituiu a discricionariedade do Juiz de Menores. A partir do ECA, os adolescentes que praticarem atos infracionais só poderão ser julgados e a eles aplicada medida socioeducativa se a lei fizer previsão expressa da adequação do fato praticado à penalidade imposta, isto é, deverão ser respeitados os critérios previstos na lei quanto ao tipo de ato infracional cometido e a medida socioeducativa aplicada pelo Juiz de Direito.

Outra mudança significativa foi o princípio da municipalização, consagrando a descentralização político-administrativa no atendimento à criança e ao adolescente. A municipalização do atendimento, prevê a criação de dois importantes instrumentos: o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar. Os Conselhos são formados por cidadãos locais e possibilitam o controle das ações desenvolvidas na área da infância e a da adolescência, sendo assim, órgãos para a garantia e a defesa dos direitos estabelecidos. Além destes, outro importante mecanismo se alia a estes: o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que permite alocar os recursos necessários para a efetivação dos programas traçados em nível municipal, sendo estes elaborados pelos Conselhos de Direitos.

É ampliado o elenco de medidas aplicáveis ao adolescente autor de ato infracional, estabelecendo garantias na apuração do ato infracional, prevendo período para internação, sendo também estipuladas as condições para que seja aplicada a medida de internação. O Ministério Público e o Poder Judiciário foram fortalecidos, competindo a estes processar e julgar os atos da Administração Pública pelo não cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

A partir do ECA, as políticas públicas devem se organizar em uma rede de atendimento, e não mais a partir de estruturas hierárquicas, devendo os serviços, programas e projetos serem interligados, sendo esta a tarefa dos municípios, por meio do Conselho de Direitos que, apoiado pelo Conselho Tutelar, estabelece a criação de uma rede de serviços prioritários, ou qualifica e estende uma já existente.

Muito embora o Estatuto da Criança e do Adolescente apresente significativas alterações em relação ao atendimento, ao método e à gestão, muito ainda só está consagrado no plano normativo, sem efetivação no plano institucional. O novo paradigma, democrático e participativo, no qual família, comunidade, sociedade em geral e poder público

têm o dever de assegurar com absoluta prioridade as garantias e os direitos, como administradores do sistema, a todas as pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, conta com novos atores para a efetivação das políticas. Os Conselhos Tutelares, os Conselhos de Direitos, o próprio Poder Judiciário e o Ministério Público são os novos aliados, no âmbito da legislação, para a concretização e fiscalização do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD).

1.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente e sua proposta ressocializadora

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA instituiu um novo paradigma legislativo para crianças e adolescentes no Brasil, pois a partir desse marco normativo passam a ser considerados cidadãos em fase de desenvolvimento e portadores de direitos, se afastando do paradigma assistencialista anterior e o substituindo por uma proposta de caráter socioeducativo.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, criado por meio da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, trouxe mudanças significativas na gestão da política pública de atendimento à infância e à juventude. Dentre as principais mudanças estão a centralidade local, que passa a ser municipal; o novo caráter decisório, que passou da centralidade estatal para a participação e co-gestão com a sociedade civil e a gestão em si, que passa a ser democrática substituindo-se o caráter aristocrático do Código de Menores. Essas mudanças, em especial a municipalização do atendimento, possibilita a articulação de diferentes agentes na defesa, no controle social e na promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

Importante mudança introduzida pelo ECA é permitir que o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) seja realizado por meio de ações conjuntas governamentais e não governamentais em nível da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo os Conselhos de Direito e os Conselhos Tutelares as instâncias garantidoras do cumprimento da política de atendimento à criança e ao adolescente.

Basicamente o Estatuto divide-se em dois livros, sendo o primeiro dedicado à proteção dos direitos fundamentais à pessoa em desenvolvimento e o segundo que trata dos órgãos e procedimentos protetivos. Neste segundo livro constam a política de atendimento (Título I), as medidas de proteção (Título II), a prática de ato infracional (Título III), as medidas pertinentes aos pais ou responsável (Título IV), o Conselho Tutelar (Título V), o acesso à Justiça (Título VI), além de serem tratados também os crimes cometidos contra crianças e adolescente (Título VII).

1.3.1 Medidas aplicadas a crianças e adolescentes

1.3.1.1 Medidas de Proteção

Partindo da premissa do artigo 227 da Carta Constitucional, a sociedade, os pais e o Estado, têm o dever de proteger as crianças e os adolescentes sempre que houver violação dos direitos estabelecidos no ECA por "ação ou omissão da sociedade ou do Estado", ou "por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável".

A partir do artigo 98, o ECA estabelece que as medidas de proteção serão aplicadas não somente nos casos de omissões ou violações de direitos, mas podem ser aplicadas de acordo com o comportamento da criança ou adolescente, e nestes casos, a aplicação das medidas decorre, não necessariamente de omissões ou abusos de terceiros, correspondendo, principalmente, mas não exclusivamente, aos casos de cometimento de atos infracionais. As medidas de proteção são aquelas previstas no artigo 101 do ECA:

- I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III – matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial;
- 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.

Cabe ressaltar que para a aplicação das medidas protetivas não é necessária ordem judicial, podendo as medidas previstas nos incisos I a VII do artigo 101 do ECA serem aplicadas também pelo Conselho Tutelar, excetuando-se, portanto, somente a colocação em família substituta. Nas demais hipóteses, a aplicação da medida é judicial, e nesses casos, de acordo com o artigo 201, inciso VIII do ECA, a ação é movida pelo Ministério Público.

1.3.1.2 Medidas Socioeducativas

No Brasil, os jovens que praticam atos infracionais são submetidos às medidas socioeducativas. Tais medidas possuem a finalidade de ressocializar e reeducar o jovem que cometeu um ato infracional para possibilitar que no futuro ele possa viver em harmonia com a sociedade e que ingresse na maioridade penal com o necessário senso de responsabilidade.

Na visão de José Valente (2002:18), as medidas socioeducativas possuem “caráter educativo e ressocializador para o menor, e caráter protetivo para a sociedade”, este último pode ser verificado nas medidas privativas de liberdade. Contudo, há quem diga que as medidas socioeducativas têm “natureza sancionatória, porém com conteúdo prevalentemente pedagógico” como é o caso de João Batista Saraiva (2002:23).

Apesar da divergência a respeito do tema, a posição que prevalece é de que as medidas socioeducativas buscam primordialmente ressocializar o adolescente infrator, até mesmo ao cumprir a medida mais severa em meio fechado, a internação. Não se pode negar que as medidas socioeducativas possuem conteúdo retributivo, com a finalidade de criar no adolescente um senso do que é certo e o que é errado, do que é permitido se fazer e do que não é aceito pela sociedade.

As espécies de medidas socioeducativas estão previstas no artigo 112 da Lei 8.069/90, quais sejam:

I – advertência;

- II – obrigação de reparar o dano;
- III – prestação de serviços à comunidade;
- IV – liberdade assistida;
- V – inserção em regime de semiliberdade;
- VI – internação em estabelecimento educacional.

No entanto, as medidas socioeducativas somente são aplicáveis a adolescentes (pessoas entre 12 e 18 anos) que cometem ato infracional, ou seja, que praticam alguma conduta tipificada como crime ou contravenção penal de acordo com o artigo 103 do ECA. Nesses casos, a aplicação é competência exclusiva do Juiz de Direito, uma vez que a apuração da responsabilidade do jovem deve ser realizada observando-se o devido processo legal.

As crianças (pessoas com menos de 12 anos de idade) também cometem infrações penais, contudo, não se aplica nenhuma das medidas socioeducativas a elas, conforme se verifica nos dizeres de Wilson Liberati:

Para as crianças autoras de infração penal o ‘tratamento’ começa com a apreensão pela Polícia, que a conduz ao Conselho Tutelar ou à Autoridade Judiciária, que fará juízo de valor sobre o ato praticado e aplicará uma das medidas protetivas do art. 101. Por mais ‘hediondo’ que seja o ato infracional praticado pela criança, **ela não poderá ser conduzida à delegacia de polícia**. A Autoridade Policial não tem competência para investigar e apurar as provas do ato criminoso praticado pela criança. A competência originária é do Conselho Tutelar; a subsidiária é da Autoridade Judiciária, por força do disposto no art. 262 do ECA. (2003:93) (grifo nosso).

Por outro lado, “resta evidente, por força do disposto no art. 2º, parágrafo único, do ECA, a possibilidade de aplicação de medida socioeducativa aos maiores de 18 anos (até 21 anos) por conduta infracional praticada antes da maioridade penal.” (Saraiva, 2002:34).

Hoje no Brasil, a execução das medidas socioeducativas é orientada pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que possui como princípio norteador a execução das medidas como oportunidade para a reintegração social e na prevenção à reincidência por parte do infrator. A imposição de tais medidas está relacionada com a finalidade pedagógica que o sistema deve alcançar, por meio da disponibilização de

programas capazes de atuar nas duas dimensões: sancionatória e pedagógica, tratando a primeira da reprovação do ato cometido, e a segunda, oferecendo condições efetivas para que o infrator possa de fato superar aquela vivência ou vulnerabilidade.

O SINASE indica a preferência pelas medidas em meio aberto, uma vez que essas medidas são consideradas verdadeiras medidas de ressocialização e reinserção do jovem no ambiente social. Dentre as medidas em meio aberto previstas no ECA, João Batista Saraiva considera a liberdade assistida como **“medida de ouro”**, haja vista os extraordinariamente elevados índices de sucesso alcançados com esta medida, desde que adequadamente executada. Mas para isso, é necessário que:

[...] “a liberdade assistida realmente oportunize condições de acompanhamento, orientação e apoio ao adolescente inserido no programa, com designação de um orientador judiciário que não se limita a receber o jovem de vez em quando em seu gabinete, mas que de fato participe de sua vida, com visitas domiciliares, verificação de sua condição de escolaridade e de trabalho, funcionando como uma espécie de ‘sombra’, de referencial positivo, capaz de lhe impor limite, noção de autoridade e afeto, oferecendo-lhe alternativas frente aos obstáculos próprios de sua realidade social, familiar e econômica.” (2002:99).

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê que os programas de execução de medidas socioeducativas em meio aberto são de competência dos municípios, podendo ser exercidos por Organizações Não Governamentais, enquanto que as medidas privativas de liberdade são incumbidas ao estado federado. No entanto, no Distrito Federal, ambas as competências são conjuntas, uma vez que este ente federado acumula as competências de município e de estado federado.

É possível, ainda, a cumulação de medidas não privativas de liberdade, tendo em vista o exposto nos artigos 99 e 113 do ECA, contudo, para que sejam aplicadas cumulativamente deve-se observar a compatibilidade entre elas.

As medidas socioeducativas privativas de liberdade previstas no ECA são a semiliberdade, em que o adolescente infrator trabalha ou estuda durante o dia e se recolhe à

noite em uma entidade especializada, e a internação que constitui a total institucionalização e privação de liberdade do adolescente que praticou ato infracional.

O ECA estabelece para a aplicação da medida de internação a observância dos princípios da brevidade (limite cronológico), da excepcionalidade (limite de aplicação), e do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, conforme exposto no artigo 121 da Lei 8.069/90.

O princípio da excepcionalidade prevê que somente será aplicada a internação no caso de ser inviável a aplicação de qualquer uma das medidas anteriormente explicitadas. É de se ver que:

[...] “a medida de internação será necessária naqueles casos em que a natureza da infração e o tipo de condições psicossociais do adolescente fazem supor que, sem seu afastamento temporário do convívio social a que está habituado, ele não será atingido por nenhuma medida terapêutica ou pedagógica e poderá, além disso, representar risco para outras pessoas da comunidade.” (Liberati, 2003:115).

Por isso, a doutrina nacional insiste que é necessário observar rigorosamente em quais hipóteses é cabível a aplicação das medidas em meio fechado:

[...] “as medidas privativas de liberdade (semiliberdade e internação) são somente aplicáveis diante de circunstâncias efetivamente graves, seja segurança social, seja para a segurança do próprio adolescente infrator, observando-se com rigor o estabelecimento nos incs. I a III do art. 122, reservando-se especialmente para os casos de ato infracional praticado com violência à pessoa ou grave ameaça ou reiteração de atos infracionais graves.” (Saraiva, 2002: 108).

Quanto ao necessário respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, observa-se o dever do Estado em preservar a integridade física dos jovens institucionalizados, através de adoção de medidas adequadas de contenção e segurança nas unidades de execução de medidas em meio fechado.

Dessa forma, é unânime o entendimento de que a internação somente terá a eficácia esperada se não for aplicada genericamente:

Ela terá eficácia, no entanto, se for um meio para tratar o adolescente, e nunca um fim em si mesma, adotando um critério rígido de triagem, para permitir o tratamento tutelar somente daqueles que necessitam. Disso decorre que a internação deve ser cumprida em estabelecimento especializado, de preferência de pequeno porte, e contar com pessoal altamente especializado nas áreas terapêutica e pedagógica e com conhecimento em criminologia. (Liberati, 2003:16).

Hoje a realidade de aplicação de medidas socioeducativas em muitos municípios do Brasil é de não implementação das medidas em meio aberto, conforme se verifica no Levantamento Nacional de Atendimento Socioeducativo realizado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/DH), bem como através de outras pesquisas acadêmicas que analisaram a atuação do Poder Judiciário diante da aplicação das medidas socioeducativas²⁰.

A seguir passaremos à análise do SINASE com foco em sua concepção e como marco normativo para a efetivação das políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes, especialmente aqueles em conflito com a lei.

1.4 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) foi aprovado em 08 de junho de 2006 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) na Assembleia Ordinária nº 140, realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2006 e estabelecido pela Resolução n.º 119, de 11 de dezembro de 2006 do CONANDA, publicada no DOU de 13 de dezembro de 2006. Pouco tempo depois, o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional o projeto de lei originário de anteprojeto do CONANDA, visando à conversão do SINASE em lei federal, o que veio a ocorrer somente em 2012, por meio da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que também regulamentou a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que pratiquem atos infracionais.

O SINASE nasceu dos esforços conjuntos e teve elaboração compartilhada entre o CONANDA, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República

²⁰ “ECA – Apuração do Ato Infracional atribuído a Adolescentes”. MINAHIM, Maria Auxiliadora (Cord. Acad.). Série Pensando o Direito. N. 26/2010 – versão publicação. Convocação 01/2009. Universidade Federal da Bahia/UFBA. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL). PNUD-Brasil. Brasília, 2010.

(SEDH/PR), a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD).

O SINASE foi criado com o objetivo de reordenar o atendimento a adolescentes que praticam atos infracionais, criando princípios e critérios de natureza jurídica, política, pedagógica, financeira e administrativa que devem ser utilizados e aplicados por todos os agentes sociais envolvidos na área socioeducativa.

O SINASE cria os princípios do atendimento socioeducativo, que se somam àqueles integrantes e orientadores do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD). Os princípios atingem indiscriminadamente todas as medidas socioeducativas, destacando, quando for o caso, aqueles que informam uma ou mais medidas. São eles os princípios do respeito aos direitos humanos: princípio da responsabilidade solidária da família, sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes; princípio do adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades; princípio da prioridade absoluta para a criança e o adolescente; princípio da legalidade; princípio do respeito ao devido processo legal; princípio da excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; princípio da incolumidade, integridade física e segurança; princípio do respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida, às circunstâncias, à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; princípio da incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes; princípio da garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência; princípio da municipalização do atendimento; princípio da descentralização político-administrativa mediante a criação e a

manutenção de programas específicos; princípio da gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; princípio da coresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas e princípio da mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade²¹.

O SINASE é uma das políticas que compõem o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), que tem a intenção de implantar a Doutrina da Proteção Integral nas esferas federal, estadual, distrital e municipal de governo e nos três Poderes da República, Executivo, Legislativo e Judiciário.

O objetivo primordial deste sistema é o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos e tem como fundamento a constituição de parâmetros objetivos e procedimentos mais justos, com vistas a evitar a discricionariedade, buscando reafirmar a natureza pedagógica das medidas socioeducativas. Para tanto, o SINASE prioriza as medidas socioeducativas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida) e visa evitar as restritivas de liberdade (semiliberdade e internação), uma vez que estas últimas devem ser aplicadas em caráter de excepcionalidade e brevidade. Com isso, se busca diminuir a tendência de internação dos adolescentes, que, notoriamente, não vem demonstrando eficácia, haja vista a recorrente reincidência no cometimento de atos infracionais.

Ademais, estabelece que as medidas cumpridas em meio aberto devem ser municipalizadas, mediante a articulação de políticas intersetoriais em nível local, e a constituição de redes de apoio nas comunidades. Por outro lado, define que as medidas privativas de liberdade devem ser regionalizadas, buscando garantir o direito à convivência

²¹ A descrição dos princípios do SINASE encontra-se no Anexo A.

dos adolescentes internados com a família e a comunidade, bem como preservar as especificidades culturais.

O financiamento do SINASE será realizado com recursos do orçamento da seguridade social e das fontes expressas no art. 195 da Constituição de 1988 com origem no orçamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além das demais contribuições sociais previstas em lei.

Este sistema se subdivide em nove partes. A primeira trata do marco situacional, onde se analisa a realidade dos adolescentes brasileiros, com foco nos adolescentes que cometem atos infracionais, e, conseqüentemente, nas medidas socioeducativas utilizadas no Brasil, enfatizando as privativas de liberdade. A segunda parte trata do conceito e integração das políticas públicas. A terceira trata dos princípios e o marco legal do SINASE. A quarta contempla a organização do Sistema. O quinto capítulo trata da gestão dos programas. O sexto apresenta os parâmetros da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo. O sétimo trata dos parâmetros arquitetônicos para os programas socioeducativos. O oitavo, da gestão do sistema e financiamento, e o último, do monitoramento e avaliação.

A Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o SINASE como lei no ordenamento jurídico brasileiro, veio reforçar sua obrigatoriedade, competências e alguns pontos não tratados na deliberação do CONANDA, como os requisitos dos programas de atendimento e detalhes sobre a avaliação e acompanhamento do SINASE, sempre tendo como base as normas de referência criadas pelo CONANDA em 2006.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) foi adotado como uma forma de ultrapassar os problemas da falta de cumprimento e respeito às regras insculpidas no Estatuto da Criança e do Adolescente e na legislação internacional, concretizando a vontade da sociedade civil organizada, através do CONANDA, em alterar o

paradigma de execução do atendimento socioeducativo no Brasil, do velho paradigma da Doutrina da Situação Irregular para o novo paradigma normativo da Doutrina da Proteção Integral.

2. A POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

2.1 Avanços e desafios para consolidar o paradigma da Doutrina da Proteção Integral na forma de um sistema descentralizado e participativo no Brasil

A questão da criança e do adolescente no Brasil vem, ao longo de sua história, passando por profundas mudanças normativas, de significado e institucionais. Custódio (2007) propôs seis períodos histórico-institucionais sobre a temática da criança e do adolescente no país: Período Pré-Republicano (1530-1889), Primeira República (1889-1927), Período do Direito do Menor (1927-1964), Período da Política Nacional do Bem Estar do Menor (1964-1979), Período da Situação Irregular (1979-1988) e Período da Proteção Integral de 1988 até os dias atuais. Não afastando a importância dos períodos anteriores, neste trabalho são apresentados os períodos cronológicos a partir de 1927, pois foi a partir do Código de Menores de 1927 que, no plano normativo, foi criado o paradigma menorista, responsável pela produção do “menor” enquanto objeto normativo, o qual o Estado tinha a obrigação de tomar medidas para “garantir o futuro do país”. Com a adoção normativo-formal da Doutrina da Situação Irregular através do segundo Código de Menores, conhecido como Código Militar de 1979, os órgãos governamentais que tratavam da questão da criança e do adolescente não sofreram alteração, sendo que as instituições só vieram a sofrer mudanças com a transição para o paradigma da Doutrina da Proteção Integral, após o advento da Constituição Federal, em 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. Através do art. 227 da Constituição de 1988, foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional a Doutrina da Proteção Integral, consagrada internacionalmente.

A Doutrina da Proteção Integral está sustentada sobre dois pilares: descentralização político-administrativa através da municipalização do atendimento e o fortalecimento dos movimentos sociais e da cidadania. A consolidação da proposta normativa

apresenta inúmeros desafios para a construção de uma política pública nesses moldes, muitos deles frutos da cultura político-institucional brasileira, permeada pelos vícios do clientelismo, fisiologismo e corporativismo, especialmente quando se fala em um sistema que pretende ser municipalizado e participativo.

O SGD criou estratégias de reorganização das políticas públicas para as crianças e os adolescentes no Brasil, dividindo as políticas de atenção direta em quatro espécies: Políticas Sociais Básicas; Políticas de Assistência Social; Políticas de Garantias Judiciais e Processuais e Políticas de Proteção Especial.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) está inserido no Sistema Terciário²² dentro das Políticas de Proteção Especial, pois se destinam a um grupo de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social por estarem sendo ameaçadas ou violadas em sua integridade física, psicológica ou moral. Mas ainda há muito a ser feito, pois o SINASE ainda sofre com falta de investimentos prioritários e dificuldades técnicas profundas. A **hipótese** aqui apresentada é de que o problema esteja no plano cognitivo das políticas públicas do adolescente em conflito com a lei, pois os próprios atores e operadores do sistema falam em nome do paradigma da Proteção Integral, mas na prática diária aplicam o paradigma da Situação Irregular. Essa também foi a constatação do “Guia para operadores e gestores do Sistema Socioeducativo” elaborado em 2006 pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), sob a coordenação acadêmica de Antônio Carlos Gomes da Costa²³. O documento afirma que existe na área do adolescente em conflito com a lei um “Cavalo de Tróia”, pois a Doutrina da Proteção Integral

²² João Batista Saraiva afirma que o Estatuto da Criança e do Adolescente estruturou o SGD a partir de três grandes sistemas de garantia, o Sistema Primário, que dá conta das políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes (arts. 4º e 87); o Sistema Secundário, que trata das medidas de proteção dirigidas a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social (arts. 98 e 101) e o Sistema Terciário, que trata das medidas socioeducativas, aplicáveis a adolescentes em conflito com a lei, autores de atos infracionais (art. 112). (2002: 16).

²³ Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa. Guia para operadores e gestores do Sistema Socioeducativo. Antônio Carlos Gomes da Costa. (Coordenação técnica). Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

é amplamente defendida pelos operadores do sistema, mas a Doutrina da Situação Irregular é aplicada nas práticas institucionais como um “Cavalo de Tróia”, falando-se em nome do Estatuto da Criança e do Adolescente e agindo contra ele na prática ²⁴.

O panorama histórico-institucional do atendimento socioeducativo nacional traz como pano de fundo a legislação menorista, já que o paradigma da Doutrina da Situação Irregular criou um modelo que vigorou por quase cinco décadas no Brasil, e que resiste no plano cognitivo do imaginário cultural e no plano institucional das práticas institucionais da atualidade. O Distrito Federal seguiu os rumos da política nacional, pois, mesmo após o advento do ECA e da criação do SINASE, ainda persistiram práticas institucionais e sociais voltadas para a criança e o adolescente fundadas na repressão e no assistencialismo.

2.2 Panorama Nacional

Pensando em uma contextualização histórica do atendimento à infância no Brasil, é possível dividi-lo em dois quadros: Quadro 2, no período de 1889 a 1985 e Quadro 3, período de 1985 a 2006 (Perez e Passone, 2010).

Quadro 2. Contextualização histórica do atendimento à infância no Brasil (1889-1985).

Períodos	Principais normatizações e legislações	Principais características
Primeiros passos: marcos legais e normatizações (1889-1930)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Código Criminal do Império (1830) ▪ Lei do Ventre Livre (1871) ▪ Código Penal da República (1890) ▪ Código de Menores (1927) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Infância como objeto de atenção e controle do Estado ▪ Estratégia médica-jurídica-assistencial
Autoritarismo Populista e o Serviço de Assistência ao Menor (1930-1945)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Departamento Nacional da Criança (Decreto-Lei n° 2.024 de 1940) ▪ Serviço de Assistência ao Menor (Decreto n° 3.799 de 1941) ▪ Estabelece a Legião Brasileira de Assistência 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avanço estatal no serviço social de atendimento infantil ▪ Organização da proteção à maternidade e à infância
Democracia populista (1945-1964)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Serviço de Colocação Familiar (Lei n° 560 de 1949) ▪ Serviço Nacional de Merenda Escolar (Decreto n° 37.106 de 1955) ▪ Instituto de Adoção (Decreto-Lei n° 4.269 de 1957) ▪ Leis das Diretrizes e Bases da Educação (Decreto-Lei n° 4.024 de 1961) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manutenção do aparato legal ▪ Regulamentação dos serviços de adoção

²⁴ O documento aponta para a existência de um terceiro paradigma na área da criança e do adolescente no Brasil, o “Paradigma da Ambiguidade”, representado por pessoas decepcionadas com a falta de efetividade do ECA que defendem o retorno ao paradigma da Situação Irregular para que se adapte a lei à realidade.

Ditadura militar e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (1964-1985)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Decreto nº 4.513 de 1964) ▪ Diminuição da idade penal para 16 anos (Lei n. 5.258 de 1967) ▪ Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil (Decreto nº 62.125 de 1968) ▪ Código de Menores (Lei nº 6.697 de 1979) – “Doutrina da Situação Irregular do menor” 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reordenamento institucional repressivo ▪ Instituição do Código de Menores de 1979 ▪ Contradições entre a realidade vigente e as recomendações das convenções internacionais sobre o direito da infância
--	--	---

Fonte: PEREZ, José Roberto Rus & PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.140, maio/ago. 2010.

Quadro 3. Contextualização histórica do atendimento à infância no Brasil (1985-2006).

Períodos	Principais normatizações e legislações	Principais características
Redemocratização e Estatuto da Criança e do Adolescente (1985 – 2006)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constituição da República Federativa do Brasil (1988) ▪ Adoção da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças (Decreto Legislativo nº 28 de 1990) ▪ Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069 de 1990) ▪ Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.242 de 1991) ▪ Lei Orgânica da Saúde ▪ Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742 de 1993) ▪ Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (Medida Provisória nº 813 de 1995) ▪ Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394 de 1996) ▪ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Portaria nº 458 de 2001) ▪ Criação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (Lei nº 10.683 de 2003) ▪ Criação do Programa Bolsa-Família (Lei nº 10.683 de 2003) ▪ Substituição do Ministério da Previdência e Assistência Social pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Lei nº 10.869 de 2004) ▪ Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS n. 145 de 2004) ▪ Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (Resolução CNAS nº 130 de 2005) ▪ Lei Orgânica de Segurança Alimentar (Lei nº 11.246 de 2006) ▪ Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Resolução nº 1 de 2006/CONANDA) ▪ Novo padrão político, jurídico e social ▪ Institucionalização da infância e da adolescência como sujeito de direitos ▪ Descentralização, municipalização, controle e participação social 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Novo padrão político, jurídico e social ▪ Institucionalização da infância e da adolescência como sujeito de direitos ▪ Descentralização, municipalização, controle e participação social ▪ Consolidação de um sistema de proteção social (saúde, previdência, educação, assistência e desenvolvimento social, trabalho) ▪ Reestruturação do aparato de controle e policiamento

Fonte: PEREZ e PASSONE (2010) - PEREZ, José Roberto Rus & PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.140, maio/ago. 2010.

O Código de Menores de 1927, de autoria de José Cândido de Mello Mattos, instituída pelo Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, foi o primeiro Código de Menores da América Latina e teve a função de consolidar toda a legislação produzida desde a Proclamação da República no Brasil, dando início ao Período do Direito do Menor. Dentre as novidades que a lei introduziu no Brasil, Gouvêa (2009) destaca a estruturação dos internatos pelos Juizados de Menores, modelo que foi adotado nacionalmente quando se fala na origem das instituições de acolhimento de adolescentes em conflito com a lei no país, cuja criação dependia muito mais da iniciativa isolada do Juiz de Menores da Comarca do que de qualquer apoio governamental.

Institucionalmente, foi durante o governo de Getúlio Vargas, entre 1940 e 1943, com a perspectiva da proteção às crianças pobres e suas famílias, que foi criado nacionalmente o Departamento Nacional da Criança (DNCr), e ainda no rastro do objetivo de incentivar a questão social do menor, foi criado em 1942 o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), responsável por gerir os problemas dos “menores desvalidos e delinquentes”. O SAM estava vinculado ao Ministério da Justiça e tinha uma orientação correcional-repressiva, baseando-se em internatos para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofício urbano para os carentes e abandonados. Saraiva (2003:38). Para Jesus (2006) o SAM agravava o problema, pois na prática não se sabia o que fazer com os menores internos, que voltariam ao convívio da sociedade somente após a declaração judicial do fim de sua periculosidade. A criação do Serviço de Assistência aos Menores demarca uma mudança importante com a inclusão de uma Política de Assistência Social nos institutos e estabelecimentos oficiais que até então estavam sob a jurisdição dos Juizados de Menores, mas era reconhecida a incapacidade do Estado em prover uma Política Assistencial mesmo mínima, mas que não deixava de exercer o papel de repressão, controle e vigilância aos grupos estigmatizados pelo ideário elitista, além disso, estimulou a inserção de

crianças no trabalho pelos artifícios da aprendizagem e da profissionalização (Custódio, 2007).

Já na década de 50, Potengy (2007) afirma que as unidades eram chamadas de “universidade do crime” e “sucursal do inferno”, o que provocou por parte da opinião pública pressões para sua desativação a partir da década de 60. Lorenzi (2007) acrescenta que o SAM, funcionava como um equivalente do sistema penitenciário para a população menor de idade, e o sistema previa atendimento diferenciado para o adolescente autor de ato infracional e para o menor carente e abandonado, de acordo com a tabela 1, abaixo, idealizada pela autora com base nas leis da época:

Tabela 1. Atendimento no Serviço de Assistência ao Menor (SAM).

Doutrina da Situação Irregular	Adolescente autor de ato infracional	Menor carente e abandonado
Tipo de Atendimento	Internatos: reformatórios e casas de correção	Patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos

Fonte: Lorenzi (2007) - LORENZI, Gisella Werneck. Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/70d9fa8f-1d6c-4d8d-bb69-37d17278024b/Default.aspx>, em 11/12/2007. Acesso em 29 de setembro de 2010.

A partir do SAM, algumas entidades federais de atenção à criança e ao adolescente ligadas à figura da primeira dama do Governo Vargas foram criadas, mas todos eles foram atravessados pela prática assistencialista: LBA - Legião Brasileira de Assistência - agência nacional de assistência social criada por Dona Darcy Vargas intitulada originalmente de Legião de Caridade Darcy Vargas, instituição voltada primeiramente ao atendimento de crianças órfãs da guerra e mais tarde expandiu seu atendimento; Casa do Pequeno Jornaleiro - programa de apoio a jovens de baixa renda baseado no trabalho informal e no apoio assistencial e socioeducativo; Casa do Pequeno Lavrador - programa de assistência e aprendizagem rural para crianças e adolescentes filhos de camponeses; Casa do Pequeno Trabalhador - programa de capacitação e encaminhamento ao trabalho de crianças e

adolescentes urbanos de baixa renda; Casa das Meninas - programa de apoio assistencial e socioeducativo a adolescentes do sexo feminino com problemas de conduta.

Em 1964, com a instauração da ditadura militar no país, teve início o quarto período histórico-institucional da criança e do adolescente no Brasil. A Lei 4.513, de 01 de dezembro de 1964, cria, dentro da estrutura do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), definida por um órgão central, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), e executada nos estados pelas Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM). A Política Nacional do Bem-Estar do Menor era executada pela própria FEBEM, que contava com a participação de outros órgãos governamentais e não-governamentais²⁵.

A FUNABEM era uma entidade da administração indireta, com personalidade jurídica de direito privado, o que garantia sua autonomia técnica, financeira e administrativa, mas seus recursos estavam vinculados ao Fundo de Previdência e Assistência Social, mas de qualquer forma, gozava das mesmas “regalias e privilégios” das autarquias federais, investida de funções normativas e responsável pela coordenação, incluindo apoio técnico e financeiro da nova política em âmbito nacional. A Política Nacional do Bem-Estar do Menor foi constituída com base nos princípios da Doutrina da Segurança Nacional oriunda da ideologia da Escola Superior de Guerra (ESG), e declarava como objetivo o atendimento das necessidades “básicas do menor atingido por processo de marginalização social” sem

²⁵ A administração da FUNABEM era composta por representantes de órgãos como o Ministério da Justiça, Ministério da Agricultura, Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência e Assistência Social, bem como, representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, Conselho Federal dos Assistentes Sociais, Fundação Legião Brasileira de Assistência, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, Conferência dos Religiosos do Brasil, Confederação Evangélica do Brasil, Confederação Israelita do Brasil, Federação Espírita Brasileira e Federação das Bandeirantes do Brasil. Como a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor estava submetida ao Ministério da Previdência e Assistência Social, cabia ao Ministro nomear e destituir os representantes da sociedade civil bem como supervisionar as ações do Conselho de Administração. (Custódio, 2007).

qualquer comprometimento com as necessidades mais amplas de desenvolvimento integral, demonstrando que o compromisso do Estado era mínimo (Custódio, 2007).

A Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM) tinha como objetivo fazer um amplo e profundo reordenamento institucional, porém a cultura organizacional, incluindo prédios e pessoal do SAM foram herdados integralmente pela nova instituição, o que foi decisivo para seu fracasso em cumprir seu objetivo transformador. (Lorenzi, 2007). Tal situação traz uma reflexão em relação à perspectiva de Muller (2000), se coadunando com ela, de que em políticas públicas um referencial compõe-se de valores; assim, os atores que participam da política, sempre agem orientados por certas representações relativas à natureza do problema, das soluções e das consequências de sua própria ação. Para Potengy (2007) as mudanças em relação à estrutura anterior do SAM não aconteceram, pois foi mantido o padrão correccional-repressivo anterior das unidades de atendimento direto da FUNABEM. Da mesma forma pensa Lorenzi (2007), pois na sua avaliação, parte do problema se deu pela linha de ação da FUNABEM, com principal foco na internação, tanto dos abandonados e carentes como dos infratores, já que o órgão não se desvinculou da ideologia de controle social e segurança nacional características da ditadura.

No ano de 1978, a FUNABEM e sua respectiva política foram alvo de críticas contundentes sobre o modelo adotado, inclusive de vários organismos internacionais, e como resposta a essa condição, o governo brasileiro cria, em 11 de dezembro de 1978, a Comissão Nacional do Ano Internacional da Criança. Em 1979 surge um novo marco normativo, o Código de Menores do Regime Militar, instituído pela Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979. Na prática, o que ocorreu foi a declaração formal do paradigma da Doutrina da Situação Irregular no Brasil, que desde 1927 estabelecia-se como prática corrente e que precisava de nova roupagem para subsistir às críticas que começavam a aparecer, inclusive o art. 4º do Código é expresso ao recomendar que:

A aplicação desta Lei levará em conta: I – as diretrizes da **Política Nacional do Bem-Estar do Menor**, definidas pela legislação pertinente; II – o contexto sócio-econômico e cultural em que se encontrem o menor e seus pais ou responsável [...] (Custódio, 2007).

André Viana Custódio, ao longo de sua experiência na área da criança e do adolescente, descreve como as entidades públicas e privadas que faziam parte da Política Nacional do Bem-Estar do Menor executavam o atendimento à criança e ao adolescente:

“As entidades consideradas como de assistência e proteção ao menor eram classificadas entre aquelas criadas pelo poder público e as entidades particulares. As entidades criadas pelo poder público para assistência ou promoção continuaram submetidas às diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, que propunham a implantação de centros especializados e destinados à recepção, triagem, observação e permanência dos considerados menores. A inserção no sistema incluía estudo de caso nos centros de recepção, triagem e observação que deveria ser realizado num prazo médio de três meses considerando-se os aspectos sociais, médicos e psicopedagógicos, ou seja, puro controle disciplinar. Nos centros de permanência, a escolarização e a profissionalização eram obrigatórias, sendo oferecidas em regra uma escolarização de péssima qualidade e uma precária profissionalização. O sistema de identificação era despersonalizante com anotações sobre as datas, circunstâncias dos motivos que provocaram a institucionalização e mantidas todas as informações controladas em fichas que tornassem possíveis o controle individualizado e absoluto dos corpos (2007:13).”

A década de 80 foi um período que não registrou mudanças institucionais no atendimento de crianças e adolescentes, mas foi essa a época de preparação para as mudanças, especialmente para alcançar os avanços que estavam por vir na temática da infância e juventude. Em 1980, a FUNABEM passou a ser um órgão da administração direta, integrando o Ministério da Previdência e Assistência Social, vinculado à Secretaria de Assistência Social, o que fez com que o órgão perdesse autonomia administrativa e financeira. Escândalos e denúncias na mídia no ano de 1982 apontaram para a distribuição dos recursos da Fundação como instrumento eleitoral do partido do governo do General João Batista Figueiredo, fatos que levaram o Governo Federal a passar a Fundação para uma série de Ministérios e Secretarias nacionais, gerando a divisão de comando e a multiplicação de programas e projetos, pulverizando os recursos e enfraquecendo a ação governamental. Essa desarticulação se fez sentir pela falta de continuidade administrativa, gerando grande desorientação dos técnicos. O último momento da FUNABEM tem início em 1990, coincidindo com a

publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ocorrendo mudança na sua denominação para Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), criada pelo Presidente Fernando Collor através do Decreto nº 1302, de 04 de novembro de 1994, dentro da estrutura do Ministério da Ação Social, tendo sido a Fundação extinta em 1995 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Para Lorenzi (2007), o objetivo da extinta FCBIA era repassar as antigas atribuições da FUNABEM, em especial alocar recursos através de convênios e projetos de assistência a menores, apresentados pelos estados (FEBEMs estaduais e FEEMs), municípios e entidades particulares, reservando para si as funções normativa e de execução de projetos, tendo como objetivo maior a descentralização no atendimento à criança e ao adolescente. (2007:60/61). Observa-se que a descentralização no atendimento já fazia parte dos objetivos das extintas FUNABEM e FCBIA, vindo a ser concretizado alguns anos depois, com a criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) em 2006, atual política de socioatendimento nacional.

Potengy (2007) argumenta que a proposta de descentralização do sistema socioeducativo enfrenta problemas que qualquer projeto de descentralização enfrenta em qualquer área de atuação no Brasil: a cultura do clientelismo, o jogo de forças políticas locais e suas relações com os outros níveis de poder estadual e federal, a escolha de organizações não governamentais formadas por “apadrinhados” políticos para a execução dos convênios, escolha de funcionários e da equipe técnica com base em relações políticas de compadrio, dentre outras.

Em 1995 a FCBIA é extinta, juntamente com a LBA, no processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo sido suas atribuições assumidas pela Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e pelo Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) do Ministério da Justiça. Seguindo a cronologia da organização

governamental nacional para a proteção dos direitos da criança e do adolescente, chega-se ao ano de 1995, considerado um marco institucional, pois ocorre a criação do Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), órgão integrante da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, que assumiu a coordenação da Política de Promoção e Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Após a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) em 2003, o DCA transformou-se na Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), com estrutura regimental aprovada pelo Decreto N.º 4.671, de 10 de abril de 2003, surgindo no contexto do processo de reorganização administrativa iniciado com a publicação da Medida Provisória N.º 103, de 1º de janeiro de 2003 que, dentre outras alterações, incorpora à estrutura da Presidência da República a então Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, sob a nova designação de Secretaria Especial dos Direitos Humanos. O DCA está na gênese do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) no Brasil, e permanece, desde então, a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) como uma das maiores estruturas do órgão, tanto em termos de pessoal como do ponto de vista orçamentário. Com a criação da SDH/PR, mas até mesmo antes, a partir de 2002, as mudanças começam a aparecer, mesmo que timidamente e não sem resistências, no plano cognitivo e institucional, já que as instâncias institucionais e da sociedade civil de promoção dos direitos da criança e do adolescente, começam a se articular em direção à nova orientação da Doutrina da Proteção Integral. Tal movimento culmina com a aprovação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), gestado através de debates e consultas a entidades vinculadas ao atendimento do adolescente em conflito com a lei nacionalmente. O SINASE foi aprovado pela Resolução CONANDA nº 119, de 11 de dezembro de 2006 e publicada no DOU de 13 de dezembro de 2006. A iniciativa do

CONANDA fez com que o Poder Executivo apresentasse ao Congresso Nacional o projeto de lei originário de anteprojeto do CONANDA, visando à conversão do SINASE em lei federal, o que veio a ocorrer somente em 2012, por meio da lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamentando a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratiquem atos infracionais.

Iniciativa que merece destaque e que demonstra um importante rumo à incorporação do paradigma normativo da Doutrina da Proteção Integral no âmbito cognitivo e institucional, foi a publicação da Lei nº 11.653, de 07 abril de 2006, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011- Programa 0152 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – PROSINASE, tratando-se de Programa Multissetorial, criado no PPA 2008-2011, tendo como foco a articulação com vistas à implementação do SINASE, publicado ainda em 2006, tendo como base legal apenas a Resolução CONANDA nº 119, de 11 de dezembro de 2006, e não uma lei no sentido formal e legalista, emanada do Poder Legislativo nacional.

Apesar dos avanços, são trazidos à análise neste trabalho²⁶ casos de não cumprimento de princípios basilares e fundamentais do SINASE, especialmente no Distrito Federal. No tópico a seguir é apresentado o atendimento do adolescente em conflito com a lei no Distrito Federal, a distribuição de competências e as disputas entre secretarias no governo distrital desde a fundação da Capital Federal.

2.3 Panorama no Distrito Federal

Em 21 de abril de 1960 ocorre a fundação da nova capital do Brasil, Brasília, que teve seu primeiro Governador somente em 1969, Hélio Prates, indicado pelo Governo Federal, e assim ocorreu até 1991, ano em que o primeiro Governador Distrital foi

²⁶ Mais especificamente no capítulo 3.

eleito pela população brasiliense, Joaquim Roriz, retornando novamente como Governador eleito em 1999, 2003 e em 2006, com o intervalo de Cristovam Buarque, que assumiu em 1995 e governou até 1999.

Roriz ficou 13 (treze) anos intercalados no Governo do Distrito Federal (1988/1990, 1991/1995, 1999/2006), vindo a perder as eleições sua Vice, Maria Abadia, em 2006, que disputou a reeleição, mas foi derrotada no primeiro turno por José Roberto Arruda.

Assim, em 2006, Maria Abadia, a Vice-Governadora eleita, assumiu após a saída do cargo de Joaquim Roriz que se ausentou para assumir vaga de Senador da República em 2007²⁷. Em janeiro de 2007 assumiu o cargo de Governador do Distrito Federal José Roberto Arruda, que foi afastado do cargo, assumindo, então, em 11 de fevereiro de 2010, Paulo Octávio, Vice-Governador de Arruda, que renunciou ao cargo em menos de um mês, governando de 11 a 23 de fevereiro de 2010. Wilson Ferreira de Lima assume interinamente com a saída de Paulo Octávio, ficando no cargo de 23 de fevereiro a 19 de abril de 2010. A partir de 19 de abril de 2010 até 01 de janeiro de 2011 assume o Governador Rogério Rosso, eleito indiretamente, e por fim, em janeiro de 2011 assume Agnelo Queiroz, que está no poder até hoje²⁸.

O Distrito Federal passou a ser um ente federado da República Federativa do Brasil somente em 1969, pois antes disso estava vinculado à administração federal, sendo administrado desde a fundação da Capital Federal até o ano de 1969, por um prefeito. Esse fato atrelado à orientação do paradigma da Doutrina da Situação Irregular de centralidade do atendimento socioeducativo, na figura do Juiz de Menores, fez com que em junho de 1964, fosse instituída por Portaria do Juiz Substituto da Vara de Família, Órfãos e Sucessões, a primeira instituição para menores do Distrito Federal, a Casa Mello Mattos do Menor

²⁷ O Senador Joaquim Roriz assumiu em 1º de fevereiro de 2007 seu cargo e renunciou em 04 de julho do mesmo ano; desistiu de disputar o governo do Distrito Federal em 2010 e indicou em seu lugar a esposa Weslian Roriz, que perdeu a disputa para Agnelo Queiroz, atual Governador de Brasília.

²⁸ Conforme tabela de Governadores do Distrito Federal. Disponível em: <http://bsb.hd1.com.br/governadores.html>. Acesso em 23 de abril de 2013.

Trabalhador. A instituição foi criada pela iniciativa do Juiz Jorge Duarte de Azevedo, nomeado Juiz Substituto da Vara de Família, Órfãos e Sucessões em 29 de maio de 1961 e permanecendo na função por cerca de 13 (treze) anos, até 13 de março de 1974, data em que foi nomeado Desembargador. Em 25 de janeiro de 1967, por meio do Decreto-lei nº 113, o Presidente da República, General Castello Branco, alterou a Organização Judiciária do Distrito Federal, sendo então criada uma Vara de Menores, assumida pelo Juiz Jorge Duarte de Azevedo. Dentre as atribuições da Vara de Menores estavam:

Decreto-lei nº 113/1967

Artigo 3º - III -

.....

a) **Processar e julgar o abandono de menores, ordenando as medidas concernentes à sua guarda, tratamento, vigilância, educação e colocação:** as ações de suspensão ou destituição de pátrio poder de menores abandonados e as de menores sob a sua jurisdição; os pedidos de alimento devidos a menores abandonados e os de suprimento de consentimento dos pais e tutores para o casamento de menores sob a sua jurisdição, e a concessão de emancipação (grifo nosso).

Já em 1964, e especialmente após a criação do Juizado de Menores do Distrito Federal em 1967, havia a necessidade de criação de um local para abrigar os jovens abandonados e delinquentes; assim, a Casa Mello Mattos passou a funcionar nas antigas instalações de pavilhões em madeira da Guarda Especial de Brasília – GEB, localizada em um galpão na Candangolândia, cedidos ao Juizado pelo então Chefe de Polícia do Distrito Federal²⁹.

Com a criação da Casa Mello Mattos, começou a ser desenvolvido naquele espaço um trabalho assistencial e reeducativo, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público para no máximo 40 (quarenta) menores que perambulavam pelo Plano Piloto, sem responsáveis legais, detidos pela delegacia especializada pela prática de pequenos deslizes de conduta no Comércio da W3, único existente na época, afora o instalado no Núcleo

²⁹ A própria sede do Juizado de Menores só foi conseguida em 16 de junho de 1967, pois o Juiz Jorge Duarte de Azevedo recebeu a área destinada ao Juizado de Menores da Justiça do Distrito Federal no terreno onde estava situado a antiga Fazenda Bananal, na época destinada ao Setor das Grandes Áreas Nordeste, definidas por módulos “D” e “E”, da quadra 909, SGA, sendo cada módulo com área de 15.000m². Na ocasião, o Juiz Jorge Duarte de Azevedo recebeu o imóvel, prometendo zelar pela sua conservação e integridade, e cuidar para que o mesmo cumprisse o fim a que se destinava (TJDFT, 2007).

Bandeirante. Mas o trabalho desenvolvido na instituição de “tratamento, guarda e educação” dos menores abandonados, estava centrado na repressão e nas práticas correcionais, especialmente porque a Casa estava dentro das instalações da Guarda Especial de Brasília (GEB), absorvendo alguns de seus funcionários e da cultura organizacional. A GEB era o serviço de vigilância ligado à NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital, empresa pública encarregada da construção da nova capital do Brasil no planalto central goiano, tendo como principal função proteger os inúmeros canteiros de obras que se espalhavam pela área da futura cidade de Brasília durante a ditadura militar iniciada em 1964. Posteriormente, a GEB foi incorporada à Polícia Militar do Distrito Federal.

Tais práticas repressivas não eram vistas com bons olhos pelo Juiz Jorge Duarte de Azevedo, responsável pela Casa Mello de Mattos, que procurou, na medida do possível, introduzir uma metodologia alternativa³⁰ apesar de na época já estar em vigor a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), criada pela Lei Distrital 4.513, de 01 de dezembro de 1964, e o que se via era que o Judiciário atuava na gestão direta das ações para a criança e o adolescente no Distrito Federal. (TJDFT, 2007).

As práticas correcionais-repressivas aplicadas podem ser fundamentadas na abordagem cognitiva das políticas públicas de Pierre Muller (2000), pois na sua visão, as ideias, o conhecimento, as crenças e as representações mentais podem exercer papel determinante na configuração e na dinâmica das políticas públicas.

Com o crescente número de jovens que frequentavam o estabelecimento, sem registro de pessoa jurídica, verba própria ou auxílio do poder público federal, a Casa passou a funcionar graças a alguns servidores públicos requisitados, que vieram da

³⁰ Na época fazia sucesso no Brasil a tradução da obra “Liberdade sem Medo” do educador escocês Alexander Sutherland Neill que fundara em 1921, na aldeia de Leiston próxima a Saxmundham na Inglaterra, uma escola alternativa denominada Summerhill que se tornou modelo internacional de democracia e liberdade no ensino. Na Capital Federal os jovens frequentavam a escola próxima e aos domingos assistiam filmes no precário cinema instalado no Núcleo Bandeirante, aberto a eles por seu proprietário, afora saídas em grupo organizadas pela direção da Casa, gozavam eles de uma rotina de liberdade que em troca lhes transmitia responsabilidade (TJDFT, 2007).

NOVACAP, Escola de Polícia, Secretaria de Educação do Distrito Federal e do Ensino Industrial do Ministério da Educação e Cultura - MEC, além de contribuições financeiras do comércio em geral. Os nela recolhidos frequentavam a Escola Classe da Candangolândia, dispunham de um instrutor de educação física e uma oficina de marcenaria cedida pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC por convênio com o Juizado, sendo os trabalhos orientados por professores do próprio Ministério. Como a Casa estava em local não destinado para esse fim, as autoridades exigiram que ela fosse desativada, e o então Prefeito de Brasília destinou para seu funcionamento uma área na Asa Norte, onde hoje funciona a Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP), antigo CAJE.

O local levou o nome de Centro de Observação e Triagem de Menores (CETRO) e foi reformulado mediante convênio com a NOVACAP.

“Somente em 1973, o Poder Executivo Distrital, através da Fundação do Serviço Social - FSS-DF, cria um projeto de atendimento ao adolescente infrator que foi encaminhado à Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM), já que a Política de Atendimento nacional era centralizada no Poder Executivo, mas que até então vinha sendo desenvolvida pelo Poder Judiciário (Franco Netto, 2008). O CETRO foi construído com verba da União através de um acordo de cooperação financeira com a FUNABEM, que serviria de base à proposta da FSS-DF, sendo criado pelo Ato nº 294, do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em 17 de setembro de 1976 e foi inaugurado no Dia das Crianças, 12 de outubro de 1976, pelo Desembargador Lúcio Batista Arantes, Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. O CETRO, embora concluído no tocante à sua edificação, permaneceu fechado devido a problemas de instalação e ausência de um quadro de pessoal para desenvolver o trabalho (TJDFT, 2007).

Ao término da construção do CETRO, a FUNABEM manifestou interesse em operacionalizar o atendimento, e para esse fim contratou pessoal e executou o atendimento

a partir de 1979. No ano de 1980, a FUNABEM, através da Superintendência de Brasília, promoveu encontros com organismos do governo local envolvidos no atendimento aos menores em “situação irregular”, visando analisar as atribuições de cada ente. Ao final do encontro ficou decidido que a FUNABEM normatizaria o atendimento a menores; o Juizado de Menores disporia sobre a assistência, proteção e vigilância aos menores e à FSS-DF caberia operacionalizar as medidas indicadas pelo Juizado de Menores. Na prática as coisas ocorreram de forma um pouco diferente, pois a FSS-DF não pôde assumir de imediato tais atribuições, cabendo ao Juizado de Menores continuar administrando a Unidade de Internação até que a FSS-DF se estruturasse para fazê-lo. Em 1983 a FSS-DF elaborou o Projeto de Atendimento ao Menor Infrator – PROAMI. Tal projeto compunha-se de três unidades especializadas: 1) Centro de Triagem e Observação de Menores (CETRO); 2) Comunidade de Educação, Integração e Apoio de Menores e Família (COMEIA); 3) Comunidade de Terapia e Educação de Menores (COTEME).

O Projeto de Atendimento ao Menor Infrator – PROAMI trazia os momentos que deveriam ser obedecidos no acolhimento e tratamento de menores com desvio de conduta e autores de infração penal, de responsabilidade da FSS-DF; esses dois momentos eram:

1) Recepção e Triagem, processada em dois níveis:

- a) Na Delegacia de Menores, através de um estudo preliminar da situação socioeconômica do menor e da família, prestando apoio aos mesmos durante esse período;
- b) No Centro de Triagem e Observação de Menores – CETRO, através de um estudo aprofundado do interno e respectivo encaminhamento para tratamento adequado.

2) Tratamento, processado em três níveis:

- a) Na Comunidade de Educação, Integração e Apoio de Menores e Família (COMEIA), em sistema de internação aberto, visando à reintegração sócio-familiar;

b) Na FAZENDINHA, localizada no espaço físico da COMEIA;

c) Núcleos de Convivência Educativa, localizados em Taguatinga e no Gama.

Em 1985, período de redemocratização do Brasil, surge uma proposta inovadora para aperfeiçoar o Projeto de Atendimento ao Menor Infrator – PROAMI e o fluxo pelo qual o “menor” passava no atendimento. Tal proposta foi aprovada pelo GDF e configurava-se em:

a) Plantão Técnico na Delegacia de Menores;

b) Centro de Triagem e Observação de Menores – CETRO;

c) Triagem em Liberdade;

d) Reformulação do Centro de Recepção e Triagem (CRT);

f) Reformulação da Comunidade de Educação Integrada e Apoio ao Menor e família (COMEIA).

De 1985 a 1990 vários órgãos colaboraram com a proposta no intuito de propiciar atendimento efetivo, eficaz e humanitário, mas, de acordo com Viviane Araújo Aguiar (2006), esse trabalho só desgastou os envolvidos em face da deficiência de recursos humanos, financeiros e materiais da Política de Atendimento Distrital, afirmando que entre a formulação e a execução dessa política havia diferenças significativas.

Em 1990 é desativada a COMEIA e o atendimento ao “menor infrator” seria operacionalizado na Unidade CETRO, incluindo uma construção com vistas à ampliação da base física desta unidade. Nesse mesmo ano, a Unidade CETRO passou a denominar-se Centro de Reclusão de Adolescente Infrator – CERE.

Com a promulgação do ECA e a necessidade dos órgãos distritais que cuidavam do atendimento socioeducativo em se adequar ao novo paradigma normativo da Proteção Integral, além da crescente demanda de jovens em conflito com a lei, realizou-se um

processo de reordenamento institucional; tal reordenamento configurava-se basicamente em três modalidades de atendimento:

1. Liberdade Assistida – executada por meio dos Centros de Desenvolvimento Social (CDS), localizados nas cidades satélites e Plano Piloto;

2. Semiliberdade – Executada através de Unidades Domiciliares, localizadas nas cidades satélites;

3. Internação Provisória e Estrita – executada na Unidade Física do CERE.”
(Aguiar, 2006:21/22).

Em 15 de janeiro de 1992, foi assinada a Lei Distrital nº 234, que “Dispõe sobre a política dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal e dá outras providências.” Esta lei reconhece a prioridade dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal e garante que os mesmos serão assegurados através de políticas sociais básicas que propiciem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual, social e comunitário de crianças e adolescentes. A lei também cria o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF, órgão deliberativo e controlador das políticas da ação governamental e não-governamental e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito, FDCA/DF, administrado pelo CDCA/DF.

Em setembro de 1992, a Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, em uma primeira iniciativa por parte de uma Secretaria de Governo Distrital a assumir o atendimento socioeducativo, constituiu um grupo de trabalho com a participação de representantes da sociedade civil e de diversos segmentos do governo no intuito de estabelecer um novo sistema de assistência ao adolescente. Desse esforço coletivo produziu-se um documento que propôs a criação do Sistema de Atendimento Sócio-Educativo – SASE, sendo tal proposta executada paulatinamente, entretanto, por ausência de definição e decisão política, tal proposta foi inviabilizada. Assim, a FSS-DF, em 1992, constituiu uma comissão

de trabalho composta de servidores do CERE e representantes do sindicato desses servidores – SENALBA/DF – para elaboração de uma proposta de internação, à luz das diretrizes do SASE, bem como de sugestões para solução das dificuldades ora enfrentadas no CERE. Dessa comissão de trabalho foi elaborado o Plano de Intervenção para o Centro de Reclusão de Adolescentes – CERE, culminando com a criação do Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE.

A Lei Distrital nº 663, de 28 de janeiro de 1994, extinguiu da estrutura da FSS/DF o Centro de Treinamento e Educação de Menores – COTEME, o Centro de Triagem e Observação – CETRO e o Centro de Educação, Integração e Apoio a Menores e Famílias – COMEIA, criando em substituição o CAJE:

Art. 1º Cria, na Diretoria de Operações na Fundação do Serviço Social do Distrito Federal, o **Centro de Atendimento Juvenil Especializado**.

Art. 2º São extintos na estrutura da Fundação do Serviço Social do Distrito Federal o Centro de Treinamento e Educação de Menores – COTEME, o Centro de Triagem e Observação – CETRO e o Centro de Educação, Integração e Apoio a Menores e Famílias – COMEIA.

Art. 3º A **estrutura do Centro** de que trata esta Lei compõe-se de:

CENTRO DE ATENDIMENTO JUVENIL ESPECIALIZADO

SEÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS

SEÇÃO DE ATENDIMENTO MÉDICO ODONTOLÓGICO

SERVIÇO DE INTERNAÇÃO PROVISÓRIA

SERVIÇO DE INTERNAÇÃO ESTRITA. (Lei Distrital nº 663, de 28 de janeiro de 1994) (grifo nosso).

Após a desativação da COMEIA, as mudanças que surgiram ocorreram no sentido de ampliação das bases físicas da unidade CETRO, e não na construção de um prédio completamente novo, que pudesse contemplar todas as exigências colocadas pelo novo tipo de atendimento exigido pelo ECA. E, dentre os profissionais que trabalhavam na COMEIA, alguns foram remanejados para o CETRO, posteriormente denominado CAJE. Nesse contexto, o CAJE simboliza uma resposta ao novo ordenamento jurídico (ECA), ao mesmo tempo em que reflete uma tradição de atendimento à infância e à adolescência nos moldes da FEBEM, trazendo em seu bojo profissionais que participaram do modelo antigo (simbolizado

na COMEIA), do período de transição (de CETRO para CERE) e do surgimento do CAJE até os dias atuais” (Aguiar, 2006:23/24).

Em razão do fracasso do Sistema de Atendimento Sócio-Educativo – SASE, o atendimento socioeducativo na época era executado pela FSS-DF na forma do Programa de Atendimento ao Adolescente Infrator como programa do Sistema Brasília Criança, tendo o CAJE como instituição central do programa. O documento que institui o programa afirma que os projetos que compõem este programa objetivam a reinserção sócio-familiar de adolescentes autores de atos infracionais por serem determinações judiciais a serem cumpridas, mas não há uma clara definição da operacionalização do sistema:

2 - PROGRAMA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE INFRATOR

Os projetos que estão agrupados neste programa são os seguintes:

2.1 - Internação:

Refere-se a medida de privação de liberdade de forma provisória ou estrita. O atendimento envolve as áreas de assistência, educação, saúde, trabalho, cultura e segurança pública. Esta atividade se realiza no CAJE.

2.1.1 - Internação Provisória:

Trata-se de determinação judicial de reclusão do adolescente para o aguardo de medida sócio-educativa, por um prazo máximo de 45 dias.

2.1.2 - Internação Estrita:

Medida de privação de liberdade destinada a adolescentes autores de atos infracionais graves, por um prazo máximo de 03 anos.

2.2 - Semi-Liberdade:

Trata-se de atendimento em regime semi-aberto que enfatiza a reinserção familiar e comunitária, a escolarização, a profissionalização e colocação no mercado de trabalho. A FSS/DF conta atualmente com 3 unidades de semi-liberdade, localizadas nas cidades satélites do Gama, Taguatinga e Sobradinho.

2.3 - Liberdade Assistida:

A L.A. é uma medida sócio-educativa, que mantém o adolescente em seu meio sócio-familiar com acompanhamento das equipes técnicas dos CDSs. Neste acompanhamento ênfase é dada a escolarização, a profissionalização e ao trabalho³¹.

Em 1998, a equipe técnica do CAJE, resolveu mudar a estratégia de atendimento socioeducativo em meio fechado, buscando uma atuação fundada no propósito pedagógico da instituição; a partir disso foi criada a: “Proposta de Atendimento Socioeducativo - Orientação Sócio-Individual e Familiar para o Setor de Internação”. Mas

³¹SISTEMA BRASÍLIA CRIANÇA. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AÇÃO COMUNITÁRIA. FUNDAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. COPLAC/NUPAV. Disponível em: http://www.guiadebrasil.com.br/cidade/dadostxt/inst/fund_serv_soc.html, Acesso em 06 de junho de 2013.

Aguiar (2006) esclarece que a proposta não pôde ser efetivada em razão da conjuntura política e social da época, momento em que têm início sucessivas rebeliões no CAJE, culminando com a entrada da Polícia Civil na unidade, objetivando reestruturar a instituição. A autora aponta que a Polícia Civil passa a ocupar desde então os cargos de chefia da unidade, passando a normatizar a atuação do agente social, alterando o lugar de trabalho e a própria concepção do trabalho social que antes era desenvolvido³².

O CAJE, atual Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP), até o dia 17 de março de 2000 era uma instituição vinculada à Fundação de Serviço Social /FSS-DF, e a partir dessa data, por meio do Decreto Distrital nº 21.076, de 16 de março de 2000, a Fundação foi extinta, passando seu quadro de pessoal e suas unidades especializadas para a Secretaria da Criança e Assistência Social do Distrito Federal (SECRAS/DF); nesse mesmo ano, o Decreto Distrital nº 21.170, de 05 de maio de 2000, substitui a SECRAS/DF pela Secretaria de Estado de Ação Social (SEAS/DF). Observa-se pela leitura do decreto que criou a SEAS/DF, que não há menção dentre as atribuições da secretaria em relação ao atendimento socioeducativo, muito embora a gestão desse atendimento estivesse sendo realizada pela SECRAS/DF até então:

**TÍTULO II
COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS
DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA**

Art. 3º Ficam alteradas as denominações dos seguintes órgãos:

[...]

VIII - Secretaria de Estado da Criança e Assistência Social para Secretaria de Estado de Ação Social;

[...]

Art. 15. São áreas de competência dos órgãos da Administração Direta:

ÓRGÃOS DO GRUPO DE BEM-ESTAR SOCIAL

[...]

XX - Secretaria de Estado de Ação Social:

- a) formular e implementar a política de desenvolvimento social e de valorização da juventude e do idoso no Governo Distrito Federal;
- b) planejar, coordenar e avaliar a execução de programas, projetos e atividades que garantam o atendimento das necessidades básicas da população, em consonância com a Lei Orgânica da Assistência Social;

³² No terceiro capítulo será tratado com mais detalhes as questões que envolvem o corpo técnico do sistema socioeducativo distrital.

- c) promover a integração de programas e projetos voltados para a ação social;
- d) planejar, coordenar e avaliar a execução de programas de valorização da juventude e do idoso.

Vale ressaltar que a nova estrutura da Secretaria de Estado de Ação Social (SEAS/DF) somente veio a ser definida por meio do Decreto Distrital nº 21.476, de 31 de agosto de 2000, que se encontra no Anexo B.

O ano de 2000 foi também o ano em que aumentaram as denúncias de casos de violência dentro das unidades de cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, especialmente da unidade de internação do Distrito Federal, o CAJE, sendo apontada por Aguiar (2006) como importante causa, a superlotação da unidade.

Em 2003 é inaugurada mais uma unidade de internação, o Centro de Atendimento Juvenil Especializado II – CAJE II (CESAMI), atual Unidade de Internação de São Sebastião (UISS), vinculada ao Governo do Distrito Federal, destinada ao atendimento de adolescentes de sexo masculino, autores de ato infracional e com determinação judicial de internação provisória³³ durante o período máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, a unidade localiza-se na Região Administrativa de São Sebastião. Desde sua inauguração, em 2003, o Centro conta com a parceria da Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores (Amigonianos), no Modelo de Gestão Compartilhada com o Distrito Federal para o desenvolvimento do atendimento aos adolescentes.

Em 2006, outra unidade foi inaugurada, o Centro Sócio Educativo Granja das Oliveiras (CIAGO), atual Unidade de Internação do Recanto das Emas (UNIRE),

³³ A internação provisória é um procedimento previsto no art. 183 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aplicado pelo Juiz de Direito antes da sentença condenatória de adolescente pela prática de ato infracional quando há indícios suficientes de autoria e materialidade do ato infracional cometido pelo adolescente ou quando há um descumprimento de ordem anteriormente aplicada pelo Poder Judiciário. o a internação provisória caracteriza-se pela privação de liberdade com duração máxima de 45 dias, período em que são realizados os estudos técnicos que subsidiam a aplicação da medida socioeducativa determinada pelo Poder Judiciário. programa deverá ser instalado em espaço físico especialmente preparado que atenda às exigências do ECA e do Sistema Nacional de Socioeducação (SINASE). A capacidade de atendimento deverá variar de 20 a 90 adolescentes, dependendo da demanda regional.

administrada também sob o mesmo modelo, passando por sucessivos convênios e contratos do GDF, ressaltando-se que de 2006 a 2008 os Amigonianos executaram a gestão.

A criação dessas duas novas unidades marca um novo momento do atendimento socioeducativo do Distrito Federal, com a prevalência pela gestão compartilhada através de convênios com entidades privadas, que já vinha ocorrendo na execução da medida socioeducativa de liberdade assistida, mas a partir de então os regimes fechados de cumprimento de medidas socioeducativas passam a ser gerenciados de forma conjunta. A responsabilidade pela gestão do sistema socioeducativo era da Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal - SEAS/DF, sendo os Amigonianos o exemplo mais bem sucedido do modelo de compartilhamento de gestão. Os Amigonianos têm sua atuação fundada em princípios constantes de Projeto Pedagógico Terapêutico – PPT. Dentre os princípios os mais importantes são a Integralidade/Horizontalidade na Socialização - que busca resgatar a importância da presença de adultos, referências em todas as atividades pedagógicas terapêuticas; da Mediação de Conflitos e da Segurança Educativa - representado na figura do Agente Educador, que atua de forma preventiva, identificando as situações de risco ou eminência de crise, trabalhando em conjunto com o educador, colaborando e incentivando o jovem a participar das atividades e fazendo cumprir o manual de convivência e procedimentos institucionais com ação dialógica e da sensibilização³⁴.

A adoção do modelo compartilhado teve como objetivo amenizar a crise institucional pela qual o atendimento socioeducativo passava na época, gerado pela falta de um sistema organizado com foco em convênios com entidades privadas aliado à política de construção de novas unidades de internação, que tiveram como consequências mais violações de direitos humanos dentro do CAJE.

³⁴ Disponível em: <http://elkinpaezch.files.wordpress.com/2011/01/relatc3b3rio-insitucional-2010.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2013.

No ano de 2005, a continuação das violações de direitos humanos no antigo CAJE motivou a manifestação da sociedade civil organizada e do Poder Judiciário, inclusive a formulação de um pedido de intervenção federal no Distrito Federal por parte do Procurador-Geral da República, em 06 de abril de 2005, para que as violações de direitos humanos ocorridas no CAJE cessassem. O CONANDA também se manifestou oficialmente em apoio à intervenção federal no Distrito Federal em razão da situação do CAJE:

“Tivemos, nos últimos anos, vários meninos que foram vitimizados no CAJE. Tem a superlotação que é um desrespeito muito forte ao ECA. O CONANDA espera que essa medida seja concretizada e que a intervenção de fato consiga dar início à aplicação correta da medida de internação ao adolescente privado de liberdade”, esclareceu o presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), José Fernando Silva.

“O CONANDA participou da comissão que foi criada pelo Conselho Nacional de Defesa da Pessoa Humana para apurar denúncias de violação dos direitos da criança e do adolescente no CAJE, aprovando os relatórios elaborados e concordando com a solicitação pela gravidade dos fatos”, afirmou o Presidente³⁵.

O Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CEDECA, em razão das violações de direitos humanos no CAJE, formulou representação internacional contra o governo do Distrito Federal perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que outorgou em 09 de fevereiro de 2006 “medida cautelar”, solicitando que o Estado tomasse medidas concretas e definitivas para a garantia dos direitos dos jovens que cumprem medidas socioeducativas no CAJE^{36 37}.

Na ocasião, manifestou-se o Promotor da Infância e Juventude do Ministério Público do Distrito Federal, Anderson Pereira de Andrade, afirmando que a situação do CAJE está longe de ser única no Brasil e que o governo local do Distrito Federal

³⁵ Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2005-04-13/conanda-apoia-intervencao-federal-em-unicidade-para-jovens-infratores-do-df>. Acesso em 09 de maio de 2013.

³⁶ A medida cautelar foi concedida em 09 de fevereiro de 2006 com prazo de 6 meses (prorrogáveis por mais 6 meses) para cumprimento das seguintes ações: enfrentamento da superlotação; proteção dos adolescentes internos, bem como a melhoria das condições de salubridade do CAJE; eliminação das internações indefinidas, sem acesso ao pátio e à visita de familiares como sistema interno de punição; garantia de recursos judiciais para o controle da legalidade das causas de internação; garantia de recursos judiciais para o controle das condições de internação e prevenção de afetações à vida e à integridade física.

³⁷ Disponível em: <http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=&id=9282>. Acesso em 16 de setembro de 2010.

tem se caracterizado por descumprir todas as decisões judiciais em relação ao CAJE, não construindo unidades novas, não melhorando as condições.

Na visão do Promotor, todos os governos do Distrito Federal têm sido omissos com a questão da infância e juventude, afirmando inclusive, que a lei de criação do CAJE, Lei Distrital n° 663, de 28 de janeiro de 1994, ocorreu por decorrência da decisão judicial dos autos da Ação Civil Pública n.º 58.326/92, proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) com o fim de compelir o Distrito Federal a adequar os estabelecimentos de cumprimento de medidas sócio-educativas aplicadas a adolescentes infratores.

Avançando na cronologia institucional do atendimento socioeducativo no Distrito Federal, objetivando acabar com a crise, o Decreto Distrital 27.591, de 1º de janeiro de 2007, extingue a Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal (SEAS/DF) e cria a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS), absorvendo a nova pasta todas as antigas competências da SEAS/DF, dentre elas o atendimento socioeducativo, além de:

Art. 11. São áreas de atuação dos órgãos da Administração Direta:

XVII. Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania:

a. Ações de Cidadania;

b. Direitos Humanos;

c. Juventude;

d. Ouvidoria;

e. Relações Sociais e Minorias;

f. Tribunais Administrativos;

g. Assistência Judiciária;

h. Recuperação Sócio-educativa;

i. Conselhos Tutelares;

j. Direito do Consumidor;

k. Sistema Penitenciário;

l. Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, esse último incluído através do Decreto 27.738, de 28 de fevereiro de 2007.

A SEJUS ao assumir o atendimento socioeducativo distrital criou a Coordenação do Sistema Socioeducativo (CORSIS), vinculada à Subsecretaria de Justiça, que teve desde a criação da secretaria o objetivo de operacionalizar e criar um sistema distrital nos

moldes do Sistema de Atendimento Socioeducativo (SINASE), recém-instituído pela Resolução CONANDA nº 119, de 11 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 13 de dezembro de 2006. O então Secretário de Justiça do Distrito Federal, Raimundo Ribeiro, ao assumir o cargo se comprometeu com a melhoria do atendimento socioeducativo no Distrito Federal, anunciando a construção de novas unidades, desativação do CAJE e realização de concurso público para suprir as unidades de atendimento de recursos humanos, mas algumas promessas não saíram do papel.

De acordo com a Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF³⁸, que avaliou os períodos de 2007 a 2009 do atendimento socioeducativo do Distrito Federal, um dos motivos para os problemas no CAJE foi a constante troca de secretários em um curto espaço de tempo, que causava uma demora na identificação do problema e na adoção de medidas administrativas, culminando em um período de grave crise institucional no atendimento socioeducativo do Distrito Federal³⁹.

Nesse período foi inaugurada mais uma instituição de internação, o Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina (CIAP), atual Unidade de Internação de Planaltina (UIP). A unidade deveria ter sido finalizada em outubro de 2006, mas foi entregue à população pelo Governador José Roberto Arruda em 20 de outubro de 2008. A unidade tinha o objetivo de reduzir a superlotação do CAJE, e de atender adolescentes na faixa de idade entre 12 (doze) a 15 (quinze) anos, com capacidade inicialmente planejada de 80 (oitenta) internos, contudo, a proposta de divisão etária entre os centros não foi consolidada, visto que os primeiros 22 (vinte e dois) socioeducandos transferidos para este centro vieram

³⁸ Auditoria Operacional do “Programa de Reinserção Social das Crianças e dos Adolescentes do DF, em regime de medidas socioeducativas”. Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF. Decisão ORDINÁRIA Nº 2565/2011 - Processo nº: 8.960/09. Publicado no DO DF nº 97, de 23.5.2011, pág. 12.

³⁹ Quadro de Secretários SEJUS/DF - 2007 a 2010:

<i>Nome</i>	<i>Cargo</i>	<i>Início</i>	<i>Término</i>
Raimundo Ribeiro	Secretário	01/01/2007	05/08/2008
Peniel Pacheco	Secretário	13/08/2008	16/11/2008
Ricardo Alves de Souza	Secretário	17/11/2008	12/02/2009
Alírio Neto	Secretário	13/02/2009	23/11/2011

da DPE (Delegacia de Polícia Especializada) e logo eram maiores de idade. Nos meses seguintes, o CIAP recebeu mais 46 (quarenta e seis) internos, totalizando 68 (sessenta e oito) admissões no seu primeiro ano de existência⁴⁰.

Após a construção do CIAP e com as alterações produzidas pelo Decreto Distrital nº 27.738, de 28 de fevereiro de 2007, pelo Decreto Distrital nº 27.970, de 23 de maio de 2007 e pelo Decreto Distrital nº 29.402, de 14 de agosto de 2008, foi criada uma organização institucional para a Coordenação do Sistema Socioeducativo da Subsecretaria de Justiça da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS), cuja estrutura completa está no Anexo C⁴¹.

O segundo semestre do ano de 2008 também foi caracterizado como um período de graves violações de direitos humanos dentro das unidades de execução das medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal, oportunidade em que a imprensa noticiou que em menos de 15 (quinze) dias aconteceram casos de violência no CAJE envolvendo internos e servidores, que resultaram no assassinato de um adolescente de 16 (dezesseis) anos. Motivado pelos acontecimentos, a Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal emitiu a Portaria 021/2008, que intimou a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS) a estabelecer um Plano de Adequação que deveria ter sido executado até o dia 3 de outubro de 2008, sob pena de fechamento da unidade; dentre as mudanças exigidas estavam a adequação quanto à falta de pessoal concursado, instalações impróprias, recursos escassos, superlotação e os casos recentes de violência que motivaram a medida. Em razão da publicação da Portaria, o CONANDA se manifestou em Nota Pública exigindo audiência com o então Governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, para a efetiva implementação do SINASE no Distrito Federal, afirmando que:

⁴⁰Disponível em: <http://www.crianca.df.gov.br/subsis/geinpe-gerencia-de-internacao-provisoria-e-estrita/312.html>. Acesso em 09 de maio de 2013.

⁴¹ Decreto nº 27.591 de 01/01/2007 – DODF 01/01/2007. Ed. Extra nº 1, Seção I, p. 1.

“O CAJE não oferece as condições mínimas de higiene e de alimentação, e nas instalações que inadequadamente estão destinadas ao atendimento dos jovens que estão à espera de sentença, **não é oferecido qualquer tipo de atividade que atenda aos direitos fundamentais dos adolescentes**”, salienta a Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Maria Luiza Moura Oliveira (grifos nossos).⁴²

Nos anos de 2009 e 2010 a crise do atendimento socioeducativo distrital continuava, apesar dos esforços da SEJUS em direção à organização institucional, o conturbado cenário político distrital dificultou esse processo⁴³. Uma importante iniciativa do período foi a criação no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS), da Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Socioeducativo, através do Decreto Distrital nº 30.262, de 07 de abril de 2009⁴⁴, como uma iniciativa do governo do Distrito Federal de articulação de ações governamentais e não governamentais, pois a mesma tinha a finalidade de acompanhar o processo de ressocialização de adolescentes em conflito com a lei, articular políticas governamentais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas à execução de medidas socioeducativas, contando com integrantes do Poder Executivo distrital do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CDCA/DF.

As mortes ocorridas no segundo semestre de 2009 de adolescentes internados no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), gerou também, em 04 de outubro de 2010, a iniciativa do Ministério Público do Distrito Federal em ingressar com ação civil pública para a interdição do programa socioeducativo desenvolvido no CAJE. A notícia

⁴² Disponível em: <http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/pauta/justica-determina-mudancas-urgentes-no-atendimento-socioeducativo-do-dis>. Acesso em 09 de maio de 2013.

⁴³ Nesse período teve início a investigação de esquema de corrupção do Governo do GDF denominada Operação Caixa de Pandora, que culminou na prisão e posterior cassação pelo Tribunal Regional Eleitoral - TRE de José Roberto Arruda, então Governador do Distrito Federal.

⁴⁴ A comissão só vem ser criada efetivamente em 2011, através do Decreto nº 33.258, de 10 de outubro de 2011, O art. 1º do Decreto traz a finalidade da Comissão Intersetorial Permanente de Acompanhamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal de acompanhar o processo de implementação do Sistema Socioeducativo, articular políticas governamentais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas à execução de medidas socioeducativas dirigidas ao adolescente, de que trata a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e no artigo 2º define a constituição da Comissão Intersetorial, sendo esta constituída de um representante titular e um suplente de cada Secretaria de Estado do DF e do CDCA/DF; sendo que a coordenação da Comissão está a cargo da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal.

publicada no sítio eletrônico do MPDFT aponta que a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e Juventude ingressou com ação civil pública para a interdição do programa socioeducativo desenvolvido no CAJE, solicitando que o 1º Juízo da Infância e da Juventude do Distrito Federal determinasse, em liminar, que nenhum adolescente fosse enviado ao CAJE para cumprir medida socioeducativa. Pede também que o Distrito Federal apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de desocupação, demolição e reconstrução do CAJE. Pede ainda a interdição do programa de internação desenvolvido no CAJE e a apresentação de novo programa, aprovado pelo CDCA/DF, fundado no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Constituição Federal.

A notícia informa também que em razão das últimas mortes ocorridas em 2009, as Promotorias de Justiça de Execução de Medidas Socioeducativas instauraram inquérito civil público para, entre outras medidas, "buscar providências definitivas, no âmbito judicial ou fora dele, especialmente para evitar que outra vida humana seja ceifada dentro do CAJE". Após a tramitação do inquérito e a realização de uma audiência pública conjunta com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados para tratar da matéria, o Ministério Público decidiu requerer judicialmente o fechamento do CAJE. O Ministério Público tomou essa medida por estar convencido de que somente a demolição daquela unidade e a apresentação de um novo programa de internação poderiam solucionar os graves problemas do Centro. As principais irregularidades podem ser resumidas em: estrutura arquitetônica inadequada, superlotação crônica e ausência de uma diretriz político-pedagógica que norteie o programa da unidade e dirija a ação dos servidores, já que 21 (vinte e um) adolescentes morreram dentro do CAJE, desde 1997 até 2010⁴⁵.

⁴⁵ Notícia Ação Civil Pública. Disponível em: <http://mp-df.jusbrasil.com.br/noticias/2403462/mpdft-quer-o-fechamento-do-caje>. Acesso em 11 de abril de 2013.

Em 1º de janeiro de 2011, é criada a Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal – SeCriança, através do Decreto Distrital nº 32.716, e como uma de suas atribuições está a recuperação socioeducativa.

A Secretaria de Estado da Criança do DF - SeCriança foi criada por meio do Decreto Distrital nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011 e teve sua estrutura alterada por meio dos Decretos Distrital nº 33.747, de 29 de junho de 2012 e nº 34.344, de 06 de maio de 2013. As competências desta Secretaria estão previstas no Decreto Distrital nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, no art.34:

“Art. 34 A Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, criada por este Decreto, tem competência e atuação nas seguintes áreas:

I - articulação, no âmbito distrital, dos programas e projetos destinados à proteção, defesa e promoção da criança;

II - conselhos tutelares;

III - recuperação socioeducativa;

[...]

§ 3º Cabe à Secretaria de que trata este artigo a gestão do Fundo dos Direito da Criança e do Adolescente.”

A criação da SECria atende ao previsto no ECA: “Necessidade de secretaria própria para a formulação preferencial e no financiamento privilegiado de políticas públicas voltadas à infância e juventude”, conforme previsão do artigo 4º, parágrafo único, alíneas “c” e “d” do ECA”. No Brasil há somente duas secretarias de Estado especificamente destinadas a atender às crianças e aos adolescentes; no Estado de Pernambuco, que foi o primeiro a criar a Secretaria da Criança e da Juventude e o segundo o Distrito Federal, cuja Secretaria foi instituída logo no primeiro dia do atual governo. A Secretaria da Criança do Distrito Federal passou por mudanças desde a sua criação em 2011, já que inicialmente era comandada pelo médico Dioclécio Campos Júnior, que foi substituído pela professora e sindicalista Rejane Pitanga, que permanece à frente da Secretaria de Estado da Criança a partir de 18 de abril de 2012 até hoje. A atual titular da Secretaria de Estado da Criança do DF, assim que assumiu o cargo, se viu diante de uma crise no CAJE com a morte de adolescentes internados na

unidade, fato esse que resultou em grande mobilização e apoio político do Governo Federal e do atual Governador do DF, abertos à necessidade de mudanças propostas pela nova secretária. Com a criação da Secretaria de Estado da Criança, especialmente a partir do ano de 2012, começa a estruturação do sistema socioeducativo distrital, que atende em parte as determinações do SINASE. Hoje no Distrito Federal, a responsabilidade pela gestão do sistema socioeducativo é da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS) da Secretaria da Criança.

O ano de 2012 se caracterizou também, por ser, novamente, um período de crise institucional no sistema socioeducativo do Distrito Federal, especialmente em razão da ocorrência de mais mortes dentro das unidades de internação e da operação padrão dos Atendentes de Reintegração Social (ATRS) no início do ano⁴⁶.

Em julho de 2012 a Secretária da Criança do Distrito Federal informou que havia um conjunto de medidas anunciadas pelo Governo do Distrito Federal para revitalizar o sistema socioeducativo, como a parceria com o Ministério Público em várias ações, a mudança da direção da UIPP, a contratação de novos servidores públicos, a formação de um Grupo de Trabalho em parceria com a Secretaria de Segurança Pública para o monitoramento eletrônico nas unidades e a construção das novas unidades de internação.

Em nota a Secretária lamentou as mortes dos adolescentes na Unidade de Internação de Planaltina ocorridas, onde um jovem morreu em circunstâncias suspeitas, se comprometendo a fechar o CAJE e a nomear servidores da Secretaria da Criança para apurar o fato.

⁴⁶ É o profissional que atua nas unidades de atendimento socioeducativo em meio fechado do Distrito Federal, tendo o contato direto com os adolescentes institucionalizados pois acompanham a maioria dos aspectos de sua vida.

O Plenário do CDCA/DF⁴⁷ já tinha se manifestado quanto à necessidade de publicação de resolução determinando a realização de investigação qualificada para apuração das responsabilidades quanto às mortes nas unidades de internação do Distrito Federal, recomendando a criação de uma Corregedoria no âmbito da Secretaria da Criança. Uma das primeiras medidas adotadas pela atual Secretária de Estado da Criança do Distrito Federal, ao assumir a Secretaria da Criança do DF foi a criação da Corregedoria, em 02 de julho de 2012⁴⁸. A partir de então, o Distrito Federal começa a adotar uma postura de apuração dos fatos ocorridos dentro das unidades do Distrito Federal, demonstrando uma vontade real de acabar com as violações de direitos humanos ocorridas dentro das unidades. Com a medida, a Secretária da Criança passou a sofrer pressão por parte dos Atendentes de Reintegração Social do Distrito Federal (ATRS) para que o órgão de correição tivesse as punições mais abrandadas, pois na visão do Sindicato dos Atendentes de Reintegração Social do Distrito Federal (SIND-ATRS)⁴⁹, havia um grande número de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) sofridos por servidores públicos da categoria. Para dar fim ao conflito, a Secretaria da Criança, em 26 de abril de 2013, através da Portaria nº 119, criou a Comissão de Conciliação de Conflitos entre os servidores do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, devendo existir uma em cada unidade do Sistema Socioeducativo, evitando-se assim, que todas as situações, mesmo as mais simples, sejam tratadas apenas pela Corregedoria, e que esta possa se concentrar nas situações de maior relevância do sistema socioeducativo⁵⁰.

No segundo semestre de 2012, mais precisamente em 15 de agosto de 2012, uma importante iniciativa para a implementação do SINASE no Distrito Federal foi adotada, agora por parte do Poder Judiciário, a criação de uma Vara de Execução de Medidas

⁴⁷ Ata da 217ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF, ocorrida em 08 de fevereiro de 2012. Publicada no DODF n. 137, de 12 de julho de 2012.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.df.gov.br/noticias/item/2590-secretaria-da-crianca-ganha-corregedoria.html>. Acesso em 12 de maio de 2013.

⁴⁹ Em maio de 2013 o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) instaurou procedimento contra a ilegalidade do Sindicato dos ATRS, já que o SIND-ATRS não tem registro junto ao Ministério do Trabalho.

⁵⁰ Disponível em: <http://www.sindatrsdf.org.br/noticias/911>. Acesso em 11 de maio de 2013.

Socioeducativas (VEMSE) para tratar exclusivamente da aplicação e execução das medidas socioeducativas no Distrito Federal. A iniciativa segue as diretrizes do SINASE de individualização do acompanhamento judicial aos jovens em cumprimento de medida socioeducativa, que possibilitará um processo socioeducativo ressocializador⁵¹. A criação da Vara Especializada marca a saída do Juiz Rodovalho à frente dos julgamentos dos processos dos adolescentes em conflito com a lei no Distrito Federal, que o vinha fazendo desde o ano de 2002, o que pode ser considerado um avanço, pois possibilita que o Poder Judiciário tenha a partir de então um olhar menos conservador para o atendimento socioeducativo distrital⁵².

Com o objetivo de regulamentar a atuação da nova Vara de Execuções, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), editou a Resolução nº 165, em 16 de novembro de 2012, que dispunha sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei, definindo regras para o ingresso do adolescente em programa ou unidade de execução de medida socioeducativa ou em unidade de internação provisória, para a execução da medida socioeducativa em meio aberto ou com restrição de liberdade, para a internação provisória, e para a liberação do adolescente ou desligamento dos programas de atendimento⁵³.

Outro importante marco institucional na política de atendimento socioeducativo do Distrito Federal ocorreu em agosto de 2012, a transferência de internas da

⁵¹ A unidade judiciária Vara de Execução de Medidas Socioeducativas, com competência em todo o Distrito Federal, foi criada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em sessão realizada em 06/03/2012, por meio da Resolução nº 1, tendo as suas competências atribuídas no artigo 4º dessa resolução:

Art. 4º - Compete à Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do Distrito Federal:

I – executar as medidas socioeducativas previstas nos incisos I a VI do art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente;

II – inspecionar os estabelecimentos e os órgãos encarregados do cumprimento das medidas socioeducativas, adotando as medidas que se mostrarem necessárias;

III – conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis (art. 148, inciso V, do Estatuto da Criança e do Adolescente);

IV – acompanhar e avaliar, constantemente, o resultado da execução das medidas socioeducativas;

V – promover medidas para o aprimoramento do sistema de execução de medidas socioeducativas, inclusive mediante colaboração com órgãos e entidades externas;

VI – expedir normas para a regulamentação do cumprimento das medidas socioeducativas, observada a legislação em vigor.

⁵² Ver nota 80.

⁵³ Disponibilizada no DJ-e nº 212/2012, em 20/11/2012, pág. 2-11.

agora Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP) – antigo Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE). Inicialmente foram transferidas 24 (vinte e quatro) internas, para a Unidade de Internação do Recanto das Emas (UNIRE), que foi reformado para receber as internas. Com a mudança, alguns internos da UIPP irão ocupar o espaço da ala feminina, com o objetivo de amenizar a lotação do local, esta ação vem reparar uma ilegalidade de mais de 20 (vinte) anos, pois o antigo CAJE também abrigava adolescentes do sexo feminino, não contando o centro com estrutura diferenciada para atender esse público. Ao anunciar a medida, o atual Governador do Distrito Federal, afirmou ser um avanço importante, que demonstra a disposição do governo em desenvolver uma nova política socioeducativa. Na ocasião a Juíza da Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do DF, Lavínia Tupy Vieira Fonseca, acompanhou a transferência e elogiou a iniciativa do governo, mas afirmou que ainda havia muito a ser feito, pois o antigo CAJE contava na época com 450 (quatrocentos e cinquenta) internos, lotação quase 03 (três) vezes maior do que o recomendável pelo SINASE, de 90 (noventa) adolescentes⁵⁴.

Apesar das iniciativas positivas por parte da Secretaria da Criança para a construção de um sistema socioeducativo distrital, o atendimento socioeducativo passava por uma de suas piores crises, pois, em setembro de 2012, ocorreram 3 (três) mortes no antigo CAJE em menos de 20 (vinte) dias. Em visita à unidade à época, a Vice-Presidente da Comissão de Direitos Humanos (CDHM) da Câmara dos Deputados, Deputada Federal Erika Kokay (PT-DF), afirmou que “As condições das celas são absolutamente inadequadas, onde deveriam haver 02 (dois) adolescentes, convivem até 05 (cinco), além de conviverem com ratos e baratas há muitas queixas a respeito da comida”⁵⁵. As últimas mortes ocorridas nas dependências da Unidade de Internação do Plano Piloto – UIPP (antigo CAJE), em uma

⁵⁴ Disponível em: <http://www.df.gov.br/noticias/item/3305-momento-hist%C3%B3rico-na-pol%C3%ADtica-socioeducativa-do-df.html>. Acesso em 12 de maio de 2013.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.etc.com.br/2012/09/conselho-pretende-levar-a-corte-interamericana-relatorio-sobre-cumprimento-de-medidas>. Acesso em 12 de maio de 2013.

recorrente situação de violação aos direitos humanos dos adolescentes institucionalizados no Distrito Federal, motivou o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CEDECA/DF a emitir Nota Pública em 11 de setembro de 2012:

“Desde 2005 o CEDECA/DF denuncia o caos da UIPP (CAJE), unidade de internação marcada pela superlotação, insalubridade, ausência de trabalho socioeducativo e denúncias recorrentes de fugas, mortes e maus tratos;

Em 2006, a partir de provocação do CEDECA/DF, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos determinou ao Estado brasileiro a resolução das graves violações de direitos existentes na unidade de internação;

Em quinze anos, cerca de três dezenas de mortes ocorreram nas dependências das unidades de internação do Distrito Federal, quase a totalidade delas na UIPP (CAJE). A situação, portanto, é insustentável já faz bastante tempo;

Mesmo com todos esses anos já passados, o Governo do Distrito Federal - GDF não tomou as providências necessárias para adaptar seu sistema de responsabilização de adolescentes aos padrões previstos nas normas nacionais e internacionais. Além de não ter conseguido superar situações explícitas como a da UIPP (CAJE), não promoveu alternativas como o fortalecimento das medidas de semiliberdade, prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida;

Registre-se que boa parte da responsabilidade por essa situação deve ser atribuída ao Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), que nesse período contribuiu significativamente para que o Distrito Federal tenha atingido a maior média nacional de internação de adolescentes;

O CEDECA/DF denuncia mais uma vez o desrespeito aos direitos humanos de adolescentes e jovens do sistema socioeducativo do DF e exige IMEDIATAMENTE as seguintes providências:

O fechamento da UIPP (CAJE), em cumprimento à decisão judicial de 2010 da Vara da Infância e da Juventude do DF, e para evitar a continuidade das mortes dos adolescentes;

A apuração das circunstâncias das mortes e o total apoio às famílias das vítimas, inclusive com iniciativas reparatórias;

Que o GDF promova investimento planejado e significativo na estruturação das medidas socioeducativas em meio aberto e fim da superlotação nas unidades de internação;

O cumprimento ao estabelecido no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo;

Aplicação do princípio da excepcionalidade da medida de internação pelo Sistema de Justiça e fiscalização rigorosa do cumprimento da normativa vigente;

Investimento público efetivo em educação, saúde, assistência social, esporte, cultura e trabalho, como forma de enfrentamento das desigualdades sociais.

Necessário reconhecer, por fim, a importância da criação, em agosto de 2012, da Vara de Execução de Medidas Socioeducativas e do compromisso assumido pelo GDF em criar, ainda esse ano, o Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) e finalmente desativar a UIPP (CAJE)”⁵⁶.

Em razão das crises, o Governo Distrital nomeou 103 (cento e três) candidatos aprovados no último concurso público da Secretaria de Justiça do Distrito Federal (SEJUS) para atuarem na Secretaria da Criança e serem lotados na Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP) - antigo CAJE. A iniciativa fez parte de uma série de medidas para

⁵⁶Disponível em: <http://www.forumdca.org.br/noticia/105-Nota+Publica++CEDECA++Mortes+no+CAJE.html>. Acesso em 12 de maio de 2013.

acelerar a desativação da UIPP. A nomeação foi publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) de 19 de setembro de 2012. Durante a cerimônia de nomeação o Governador do Distrito Federal afirmou:

Tivemos a coragem de enfrentar 20 anos de descaso com esse setor. Melhorar nosso sistema socioeducativo é uma decisão política, que vai envolver todo o Governo do Distrito Federal.

No final do ano de 2012, foi firmado o Termo de Compromisso entre o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Distrito Federal, para atender à necessidade de adequação das unidades de atendimento socioeducativo aos padrões estabelecidos pelo SINASE – Sistema de Atendimento Socioeducativo. No Termo de Compromisso com o CNJ ficou acordada uma proposta de criação de mais 02 (duas) unidades, somando 07 (sete) unidades construídas até o ano de 2015, mantendo o antigo CAJE durante um ano em sua capacidade máxima; a criação de mais vagas no CESAMI, além da instalação do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) do Distrito Federal⁵⁷.

Em fevereiro de 2013 ocorre outro grande marco para o atendimento socioeducativo do Distrito Federal, a criação do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI), em uma clara demonstração do Governo do Distrito Federal de mudança no plano instrumental/institucional, cada vez mais se adequando ao plano normativo do paradigma da Proteção Integral. No discurso por ocasião da assinatura do documento, o então Presidente do Tribunal, João Mariosi, afirmou tratar-se de um momento histórico do Distrito Federal, pois o NAI vai integrar as ações de todos os órgãos competentes em um único espaço físico e, assim, assegurar atendimento integral ao adolescente desde o momento da apreensão, deixando o antigo CAJE de receber por pernoite uma média de 40 (quarenta) adolescentes, contribuindo para reduzir a superlotação da unidade. O Desembargador avaliou que é a primeira vez que o Governo do Distrito Federal busca cumprir integralmente o ECA, pois o NAI reúne, no

⁵⁷ Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/arquivos/termo191112>. Acesso em 21 de março de 2013.

mesmo espaço físico, o conjunto de instituições do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) para prestar atendimento imediato, eficaz, eficiente, humano e educativo ao adolescente apreendido por ato infracional⁵⁸. No discurso de inauguração do Núcleo, a Secretária da Criança afirmou que o atual Governo do Distrito Federal foi o primeiro governo que teve a coragem de enfrentar e investir para mudar estruturalmente o Sistema Socioeducativo do Distrito Federal⁵⁹.

O Núcleo é uma adequação quanto ao acolhimento inicial aos parâmetros do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), prevista no artigo 88, inciso V, e também do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Com capacidade para receber até 30 (trinta) adolescentes em conflito com a lei, o Núcleo atenderá o adolescente nas primeiras 24 horas, passando os mesmos por avaliação médica e escolar, orientação jurídica e, por fim, serão encaminhados para cumprimento de medida socioeducativa, se necessário; no local, os familiares também contarão com o apoio de assistentes sociais e psicólogos.

O Núcleo é composto por quatro blocos:

- Sistema de Justiça (Ministério Público, Tribunal de Justiça e Defensoria Pública);
- Delegacia da Criança e do Adolescente com espaço para atuação das Polícias Civil e Militar;
- Setor técnico (educação, saúde, assistência social);
- Custódia, ou seja, para o local em que os adolescentes apreendidos vão ficar aguardando a decisão do juiz⁶⁰.

O NAI Distrital é o 11º instalado no país e, de acordo com a presidente do Conselho Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Maria Izabel da Silva: "Em comparação aos outros estados, ele é o mais completo até agora. Nos

⁵⁸ Disponível em: <http://sindifiscodf.org.br/site/?p=2282>: Acesso em 09 de maio de 2013.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.crianca.df.gov.br/noticias/item/2134-o-nai-%C3%A9-mais-um-passo-na-reestrutura%C3%A7%C3%A3o-do-socioeducativo.html>. Acesso em 12 de maio de 2013.

⁶⁰ Disponível em: http://www.crianca.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=319&Itemid=71. Acesso em 12 de maio de 2013.

demais, não temos integração de áreas essenciais como saúde e educação. Essa é uma decisão acertada do Governo do Distrito Federal para atender os jovens que mais precisam de atenção"⁶¹.

A mais recente iniciativa por parte da Secretaria da Criança para adequar o atendimento socioeducativo do Distrito Federal ao SINASE, ocorreu em março de 2013; trata-se do início das discussões em torno da elaboração para o Distrito Federal de uma política pedagógica para o sistema socioeducativo do DF. O trabalho está sendo coordenado pela Secretaria da Criança do Distrito Federal, com participação da comunidade socioeducativa. A ideia é a produção de documento coerente com a Doutrina da Proteção Integral e legislações correlatas, para proporcionar aos adolescentes privados de liberdade as condições para o desenvolvimento da autonomia, do aprendizado da cooperação e da participação social. O trabalho está sendo executado por mais de 100 (cem) servidores representantes das diversas categorias que formam o corpo laboral da Secretaria da Criança, para construir propostas de ação que vão nortear a prática e a conduta na execução de suas atividades na medida socioeducativa de internação, conforme prevê o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Na abertura dos trabalhos a atual Secretária de Estado da Criança do DF teceu alguns comentários para orientar as discussões:

"É preciso fazer um trabalho com os egressos. Reaproximar e ter um trabalho efetivo, cotidiano, com a participação da família, nessa avaliação. **Temos de enfrentar dois grandes problemas, mencionados no próprio documento que subsidia esse encontro: um** é que 89% dos adolescentes de internação restrita têm vinculação com **uso de tabaco ou drogas ilícitas** e isso coloca para a gente um desafio. Se queremos formar esses adolescentes para que sejam reinseridos na sociedade temos de enfrentar esse problema em conjunto com outras políticas, como a Saúde, principalmente. Até porque **a drogadição é um problema de saúde pública**", disse.

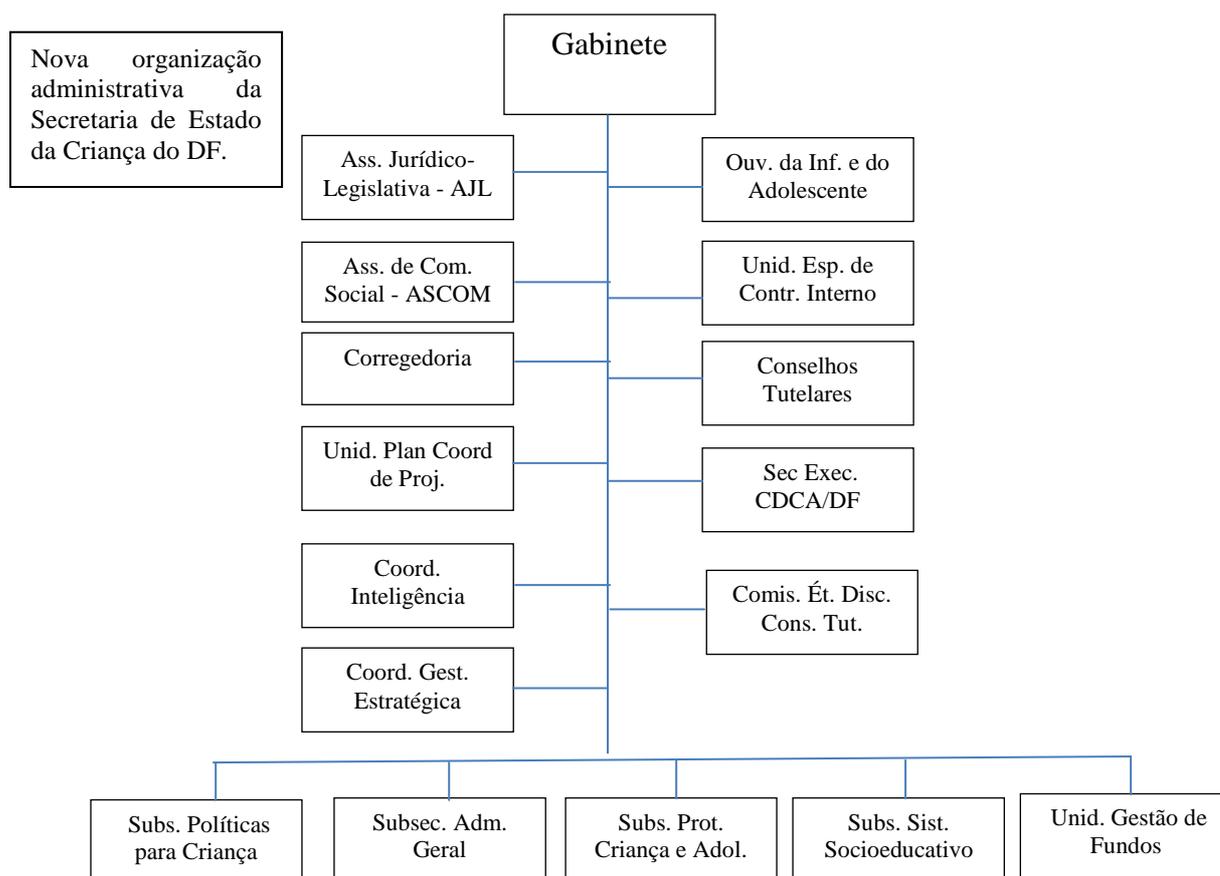
..... "**outro grande problema é a educação**. Não acredito em mudança, nem em construção da cidadania sem educação, sem que a gente consiga encarar um cenário em que os próprios dados da nossa secretaria informam que 81,2% dos internos estão no ensino fundamental, apesar de terem mais de 15 anos. Isso é um grande desafio porque ninguém que saia sem ter completado o ensino fundamental tem qualquer chance do ponto de vista do mercado do trabalho: ou vão continuar no subemprego ou então na droga, o tráfico é muito mais sedutor do que você construir

⁶¹ Disponível em: <http://www.df.gov.br/noticias/item/5324-n%C3%BAcleo-de-atendimento-integrado-do-df-%C3%A9-inaugurado.html>

uma história de cidadania. **Universalizar os ensinos fundamental e médio é um desafio nosso em conjunto com a Educação.**" ⁶² (grifos nossos).

Em 06 de maio de 2013, o Decreto nº 34.344, dispôs sobre a atual estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal; a nova organização administrativa da Secretaria se encontra a seguir.

A nova estrutura mantém o atendimento socioeducativo do Distrito Federal como responsabilidade da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo – SUBSIS da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal. A nova estrutura mantém o atendimento socioeducativo do Distrito Federal como responsabilidade da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo – SUBSIS da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal ⁶³.



⁶² Disponível em: <http://www.crianca.df.gov.br/noticias/item/2150-evento-subsis.html>:Acesso em 09 de maio de 2013.

⁶³ Disponível em: <http://www.crianca.df.gov.br/institucional/competencias.html>. Acesso em 30 de maio de 2013.

O art.1º do Decreto Distrital nº 34.344, de 06 de maio de 2013, traz como atribuições da Subsecretaria: atender o adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas e medida cautelar de internação provisória, determinadas pelo Poder Judiciário, de acordo com as diretrizes e normas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e na Lei Nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. A SUBSIS tem entre suas responsabilidades, a administração de todas as Unidades de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto e as Unidades de Internação, sua estrutura completa está contida no Anexo D. A organização assim como as principais mudanças na Subsecretaria foram:

a) Coordenação de Articulação do Sistema Socioeducativo

A Coordenação de Articulação do Sistema Socioeducativo da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo da Secretaria de Estado da Criança administra todas as Unidades de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto e as Unidades de Internação.

b) Gerência de Prestação de Serviços à Comunidade e de Liberdade Assistida

A Gerência de Prestação de Serviços à Comunidade e de Liberdade Assistida, articula junto às Unidades de Atendimento em Meio Aberto (UAMAS) o cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida; no Distrito Federal são 15 (quinze) as Unidades de Atendimento em Meio Aberto: Plano Piloto, Brazlândia, Ceilândia I, Ceilândia II, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Recanto das Emas, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Taguatinga.

c) Gerência de Internação Provisória e Estrita

A Gerência de Internação Provisória e Estrita tem como principal objetivo atuar na articulação junto às Unidades de internação e às demais políticas setoriais a fim de assegurar aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação, o acesso ao sistema de garantia de direitos, além de fazer a coordenação direta das atividades e

projetos desenvolvidos nas Unidades de Internação, em ação conjunta com as demais Gerências da Coordenação de Articulação do Sistema Socioeducativo. As Unidades de Internação são as responsáveis pela execução do cumprimento da medida socioeducativa de internação, sendo todas ligadas diretamente à Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, em um total de 04 (quatro) até o momento: Plano Piloto, São Sebastião, Recanto das Emas e Planaltina.

c.1) Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP)

É o antigo CAJE, e está localizado na Asa Norte do Plano Piloto de Brasília. A unidade atende adolescentes do sexo masculino e do feminino⁶⁴ em medida socioeducativa de internação e em internação provisória, além de internação sanção⁶⁵. Como a unidade foi palco de inúmeros casos de violação de direitos humanos contra adolescentes institucionalizados, já foi assinado um Termo de Compromisso do Governo do Distrito Federal e do CNJ para a desativação da UIPP.

c.2) Unidade de Internação São Sebastião (UISS)

É o antigo Centro de Atendimento Juvenil Especializado II – CAJE II/CESAMI, inaugurado no ano de 2003 e se destina exclusivamente aos autores de ato infracional com determinação judicial de internação provisória durante o período máximo de 45 (quarenta e cinco) dias. Localiza-se na Região Administrativa de São Sebastião e sua capacidade é de 120 (cento e vinte) adolescentes do sexo masculino com idades de 12 (doze) a 17 (dezessete) anos e casos especiais de 18 (dezoito) até 21 (vinte e um) anos incompletos; segundo a Agência de Notícias do Conselho Nacional de Justiça - CNJ⁶⁶, o corpo funcional tem melhor capacitação e autonomia, provendo atividades educacionais a todos os

⁶⁴ Em agosto de 2012 começou a transferência das internas da Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP)- antigo CAJE para a Unidade de Internação do Recanto das Emas (UNIRE).

⁶⁵ De acordo com o 121, § 2º, do ECA, a internação-sanção é aplicada por descumprimento reiterado e injustificável de medida em meio aberto.

⁶⁶ Disponível em: <http://cnj.jusbrasil.com.br/noticias/2384683/cnj-constata-superlotacao-no-centro-de-atendimento-juvenil-especializado-do-df>. Acesso em 12 de maio de 2013.

adolescentes, mesmo porque ali não há superlotação. A unidade é vinculada ao Governo do Distrito Federal e segue o modelo de gestão compartilhada, firmado inicialmente entre a então responsável pelo atendimento socioeducativo no Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Justiça Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS e a Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores – Amigonianos através de convênio.

Em 2010, o Convênio 09/2003 celebrado entre o Distrito Federal e os Amigonianos deveria alcançar seu termo final, mas o Ministério Público de Defesa da Infância e Juventude ingressou com Ação Cautelar Pública para a continuidade do convênio em razão dos excelentes resultados alcançados com os adolescentes, o que resultou na concessão de liminar pelo responsável pela 1ª Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal, Renato Rodovalho Scussel, e para evitar a descontinuidade do atendimento socioeducativo, o convênio vigora até hoje⁶⁷.

c.3) Unidade de Internação do Recanto das Emas (UNIRE)

É o antigo Centro de Internação de Adolescentes Granja das Oliveiras (CIAGO). A Unidade foi inaugurada em julho de 2006 com a sua antiga denominação e durante o seu funcionamento houveram sucessivos convênios e contratos estabelecidos no modelo de gestão compartilhada com o Governo do Distrito Federal. De 2006 a 2008 assumiu a gestão a instituição religiosa Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores – Amigonianos, e de 2008 a 2010 foi contratado mediante convênio assinado com a Secretaria de Estado de Justiça Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS, o Instituto de Desenvolvimento Profissional (IDP). Em julho de 2010 o Distrito Federal assumiu integralmente a gestão da Unidade, sendo executadas na instituição as medidas socioeducativas de internação estrita e provisória, voltadas a adolescentes e jovens, entre 12 (doze) a 21 (vinte e um) anos incompletos, de ambos os gêneros, sendo a sua capacidade

⁶⁷ Disponível em: <http://cesami.org/apresentacao.html>. Acesso em 12 de maio de 2013.

máxima para atendimento de 144 (cento e quarenta e quatro) socioeducandos e socioeducandas⁶⁸.

c.4) Unidade de Internação de Planaltina (UIP)

A Unidade de internação de Planaltina (UIP), anteriormente denominada Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina (CIAP), está situada em Planaltina-DF, no Bairro Nossa Senhora de Fátima, em área de domínio da CAESB. Ocupa um terreno de 11.900 m², do qual 4.308,50 m² encontram-se edificadas. Embora a construção do Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina (CIAP) tenha sido concluída no segundo semestre de 2006, pela Secretaria de Estado de Ação Social (SEAS), seu funcionamento efetivo apenas ocorreu no mês de outubro de 2008, com a transferência dos Centros de Internação para a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS). A Unidade teve o objetivo de reduzir a superlotação da Unidade de Internação do Plano Piloto-UIPP, bem como o de atender os adolescentes na faixa de idade entre 12 (doze) e 15 (quinze) anos⁶⁹.

d) Gerência de Semiliberdade

No caso da medida socioeducativa de semiliberdade, que trata da privação parcial da liberdade, os adolescentes permanecem períodos nas Unidades de Atendimento e períodos em atividades externas, sendo monitoradas tanto pelos socioeducadores, como pela família e rede de atendimento. A realização de atividades externas se configura na própria essência do regime de semiliberdade, sendo a escolarização e a profissionalização obrigatórias e realizadas, prioritariamente, nos recursos existentes na comunidade.

São quatro as Unidades de Semiliberdade no Distrito Federal, as quais atendem somente adolescentes do sexo masculino sentenciados nessa medida, estas unidades

⁶⁸ Disponível em: <http://www.crianca.df.gov.br/subsis/geinpe-gerencia-de-internacao-provisoria-e-estrita/316.html>. Acesso em 12 e maio de 2013.

⁶⁹ Disponível em: <http://www.crianca.df.gov.br/subsis/geinpe-gerencia-de-internacao-provisoria-e-estrita/312.html>. Acesso em 12 de maio de 2013.

não estão explicitamente listadas na nova estrutura da Secretaria da Criança do Distrito Federal, Decreto Distrital nº 34.344, de 06 de maio de 2013, estando prevista somente a Gerência de Semiliberdade:

1. Unidade de Semiliberdade Taguatinga Sul – UAST;
2. Unidade de Semiliberdade Gama Central – UASG I;
3. Unidade de Semiliberdade de Gama Leste – UASG II;
4. Centro de Referência em Semiliberdade (Recanto das Emas) – CRESEM ⁷⁰.

A autora acompanhou nos dias 29 e 30 de outubro de 2012 a visita da juíza Lavínia Tupy, titular da Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (VEMSE) juntamente com a equipe da Seção de Medidas Socioeducativas (SEMSE) e assessores da Secretaria da Criança do Distrito Federal às 04 (quatro) unidades de semiliberdade do Distrito Federal. A avaliação foi positiva, uma vez que existem parcerias com iniciativas e projetos governamentais para capacitação, inserção do jovem no mercado de trabalho, atividades de lazer e esportes, como caratê e futsal na Vila Olímpica, porém, os técnicos das unidades relataram a dificuldade de profissionalização do adolescente em face da baixa escolaridade. Em relação às instalações, em geral, as instalações são modestas, e de acordo com os coordenadores, o Distrito Federal prometeu entregar novas em breve. Há superlotação em praticamente todas as casas de semiliberdade e não existe unidade específica para meninas, o que viola seus direitos à progressão para medida socioeducativa mais branda, mas para resolver tais problemas está prevista a assinatura de Termos de Compromisso assinado entre Poder Judiciário, CNJ, MPDFT e GDF para a melhoria do sistema socioeducativo. Entre as propostas do GDF está a construção de mais quatro novas unidades de semiliberdade e

⁷⁰ Na visita realizada em outubro de 2012 pela juíza Lavínia Tupy, titular da Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (VEMSE) ao CRESEM - Centro de Referência em Semiliberdade, localizado no Recanto das Emas, essa foi considerada a melhor unidade de semiliberdade à época no Distrito Federal. No relatório a juíza afirmou: “Há maior vinculação dos meninos ao mercado de trabalho e a cursos profissionalizantes. Durante a inspeção da VEMSE todos estavam engajados em suas atividades. Eles estudam e trabalham como garçom, balconista, vendedor, auxiliar de cozinha ou estagiam no TJDF. A equipe técnica da unidade realiza testes vocacionais para descobrir a área de interesse de cada um e engajá-los em alguma atividade nos projetos e instituições parceiras. Segundo o coordenador do CRESEM, a proposta é ocupar o tempo dos jovens para evitar que o ócio leve à evasão”. O relatório consta no sítio eletrônico do TJDF.

criação de novos cargos para a Secretaria da Criança. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios –TJDFT divulgou a visita em seu sítio eletrônico⁷¹.

Cabe lembrar que atualmente não existe unidade de semiliberdade para adolescentes do sexo feminino no Distrito Federal. Por este motivo, a Promotoria de Justiça de Execuções de Medidas Socioeducativas da Infância e da Juventude (PDIJ) do MPDFT encaminhou à Secretaria de Estado da Criança do DF, a Recomendação nº 01/2013-PREMSE, datada de 18 de fevereiro de 2013, solicitando a implantação de unidade de semiliberdade para adolescentes e jovens do sexo feminino no Distrito Federal e dando o prazo de 90 dias à Secretaria da Criança do Distrito Federal para cumpri-la⁷².

e) Unidade de Atendimento Inicial (UAI)

A UAI significa um grande avanço em relação ao modelo historicamente adotado pelo Distrito Federal no atendimento socioeducativo, e visa acabar com a superlotação nas unidades de execução de medidas socioeducativas, notadamente aquelas em meio fechado. A Unidade de Atendimento Inicial (UAI), de responsabilidade da Secretaria da Criança, é o local no Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) onde os adolescentes apreendidos ficam alojados, evitando que ao serem apreendidos sejam encaminhados para unidades de atendimento. A unidade teve sua atuação regulada por meio da Ordem de Serviço nº 01, de 22 de maio de 2013, da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, e tem também como atribuição adotar procedimentos para efetivar a transferência de adolescentes para outras unidades executoras da medida socioeducativa de internação e semiliberdade, através da Central de Vagas.

⁷¹Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/cidadaos/infancia-e-juventude/noticias-e-destaques/2012/novembro/juiza-da-vemse-inspeciona-unidades-de-semiliberdade>. Acesso em: 30 de maio de 2013.

⁷² Disponível em: http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/recomendacoes/recomendacao_2013-001_PDIJ.pdf. Acesso em 01 de julho de 2013.

O mais importante de todos os avanços institucionais ocorridos no Distrito Federal para adequação do atendimento socioeducativo ao SINASE, é que eles foram construídos pela sociedade civil através do Ministério Público como concretizador das ações que levaram o governo distrital a implementar as mudanças.

2.3.1 Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF

A diretriz contida no ECA da municipalização do atendimento prevê a criação de dois importantes instrumentos: o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar. O Conselho Tutelar e o Conselho de Direitos são reconhecidamente importantes órgãos de garantia e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, sendo que neste trabalho não será analisado o Conselho Tutelar por não ser este o objeto deste estudo.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, seguindo as diretrizes da Constituição Federal de 1988, assegura a participação popular na formulação das políticas públicas para crianças e adolescentes, e o fez através do art. 88 inciso II, com a previsão legal de criação dos Conselhos de Direito:

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.

Em palestra proferida no Seminário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, realizado em 04 de março de 2009, o Promotor de Justiça Otto de Quadros afirmou que os Conselhos de Direito se constituem em oportunidade para:

- “• o cumprimento do compromisso ÉTICO - PRIORIDADE ABSOLUTA às crianças e aos adolescentes - previsto na Constituição Federal (art. 227);
- a efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- a constituição e consolidação da Democracia Participativa;
- alterar a natureza do poder local e construir governos horizontais;
- a geração de novos modos de interação entre governo e sociedade;
- a promoção das inovações necessárias na gestão das políticas sociais;

- a mobilização de mais e mais pessoas e organizações para a sensibilidade com a importância da defesa dos direitos de crianças e adolescentes.”⁷³

A importância dada aos Conselhos de Direitos pelo ECA decorre do novo paradigma da Proteção Integral fundado no Sistema de Garantias de Direitos (SGD), dando ênfase na participação popular direta na construção das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil além de estabelecerem diretrizes gerais para a promoção dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes através da criação das políticas públicas, também exercem função primordial de controle externo da gestão pública, instituindo um sistema permanente de acompanhamento e monitoramento das ações públicas.

A Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o SINASE nacionalmente, traz algumas competências estaduais e municipais, delegando aos Conselhos de Direitos a tarefa de serem instâncias deliberativas e de fiscalização dos sistemas estaduais de atendimento socioeducativo:

Art. 4º Compete aos Estados:

[...]

§ 1º Ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente competem as funções deliberativas e de controle do **Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo**, nos termos previstos no inciso II do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como outras definidas na legislação estadual ou distrital (grifo nosso).

Como órgão deliberativo e de monitoramento do sistema socioeducativo distrital, o Decreto Distrital nº 34.344, de 06 de maio de 2013, previu a vinculação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA/DF) à Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, regulamentando a Lei Distrital nº 3.033, de 18 de julho de 2002. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CDCA/DF foi criado por meio da Lei Distrital nº 234, de 15 de janeiro de 1992.

⁷³ Palestra “A Nova Gestão Frente à Efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente - O CDCA e a formulação de políticas públicas para a infância e a adolescência no Distrito Federal” apresentada pelo Promotor de Justiça Oto de Quadros por ocasião do Seminário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, realizado em 04 de março de 2009 no Auditório da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente - CDCA/DF é um órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador da política de promoção e defesa dos direitos da infância e adolescência no Distrito Federal. O Conselho congrega representantes do setor público e da sociedade civil empenhados em criar as políticas públicas para garantir os direitos das crianças e adolescentes no Distrito Federal. O CDCA/DF tem sua organização interna definida no Regimento Interno do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CDCA/DF, aprovado pela Resolução Normativa nº 40/2009-CDCA/DF, de 28 de agosto de 2009, alterada por meio da Resolução Normativa nº 58, de 17 de maio de 2012. O Conselho congrega representantes do setor público e da sociedade civil, empenhados em criar as políticas públicas para garantir os direitos das crianças e adolescentes no Distrito Federal. De acordo com o artigo 4º de seu Regimento Interno, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA-DF é composto por 30 (trinta) membros titulares e respectivos primeiro e segundo suplentes, com relevada atuação na área da infância e da adolescência, sendo 15 (quinze) representantes do Poder Executivo, nas seguintes áreas: a) direitos humanos; b) assistência social; c) educação; d) saúde; e) cultura; f) esporte; g) juventude; h) infância e adolescência; i) governadoria; j) turismo; k) planejamento, orçamento e fazenda; l) articulação com o entorno; m) assistência judiciária; n) mercado de trabalho e o) mulher; além de 15 (quinze) representantes de organizações representativas da sociedade civil legalmente constituídas. A organização do Conselho está especificada no Capítulo II do Regimento Interno, sendo que a Seção I trata de sua estrutura. O art. 6º traz a seguinte estrutura organizacional para o CDCA/DF⁷⁴:

I - PLENÁRIO

Compete ao Plenário as deliberações e decisões mais relevantes acerca dos temas em debate no Conselho. O Plenário se reúne mensalmente conforme calendário de

⁷⁴ Disponível em: <http://www.conselho.crianca.df.gov.br/cdca/estrutura-de-funcionamento.html>; Acesso em 30 de maio de 2013.

reuniões. Participam da Plenária todos os Conselheiros de Direitos do CDCA/DF, o Secretário Executivo e um representante do Ministério Público.

II - DIRETORIA EXECUTIVA

Compete à Diretoria Executiva agilizar a gestão do CDCA/DF, encaminhando decisões do Plenário e monitorando as ações da Secretaria Executiva. Participam da Diretoria Executiva o Presidente, o Vice-Presidente, o Secretário Executivo e os Coordenadores das Comissões Temáticas.

III - COMISSÕES TEMÁTICAS

As Comissões Temáticas são órgãos de natureza técnica e de caráter efetivo nas áreas de Políticas Públicas; Formação e Mobilização; Legislação; Medidas Socioeducativas; Conselhos Tutelares; Orçamento, Finanças e Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outras que poderão ser criadas por decisão do Plenário.

IV - SECRETARIA EXECUTIVA

Compete à Secretaria Executiva fazer a gestão cotidiana do CDCA, preparando minutas de documento, realizando atendimento ao público e dando suporte aos conselheiros. A Secretaria Executiva do CDCA/DF é um órgão da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal vinculado diretamente ao Gabinete da Secretária da Criança, de acordo com a nova estrutura do órgão definida no Decreto Distrital nº 34.344, de 06 de maio de 2013.

O Regimento Interno do CDCA/DF, no seu art. 23, trata das reuniões, que podem ser do tipo: Ordinária de Plenário, realizada mensalmente e com a presença de todos os conselheiros; Extraordinária de Plenário, que ocorre em caráter extraordinário, com a presença de todos os conselheiros; Reuniões da Secretaria Executiva, que ocorre sempre que convocada pelo Presidente do CDCA/DF; Reuniões da Diretoria Executiva, que ocorre

sempre que convocada pelo Presidente do CDCA/DF e reuniões das Comissões (cada comissão tem um coordenador, que compõe a Diretoria Executiva).

As atas das reuniões do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF são uma das fontes da pesquisa, assim consideradas pois parte-se da ideia de que nas discussões ali travadas pode-se fazer uma radiografia do momento pelo qual passou e vem passando o atendimento socioeducativo do Distrito Federal, sendo possível a identificação dos caminhos que levaram ao momento atual da política pública distrital.

3 A DINÂMICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NO DISTRITO FEDERAL

O objetivo do trabalho é investigar se a estrutura do atendimento socioeducativo no Distrito Federal permite ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa uma vivência de direitos humanos, e se a dinâmica do cumprimento das medidas socioeducativas cumprem seu objetivo ressocializador.

Neste capítulo será feita a apresentação e análise de dados utilizando-se a metodologia da triangulação de métodos⁷⁵.

Foram selecionados quatro assuntos, escolhidos em razão da importância para a compreensão da situação do atendimento socioeducativo no Distrito Federal, são eles: aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal; execução das medidas socioeducativas no Distrito Federal, com os subtemas violações de direitos e garantias fundamentais dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado e corpo técnico que atua nas unidades do sistema socioeducativo do Distrito Federal; financiamento e investimento prioritário na área da criança e do adolescente no Distrito Federal e gestão democrática.

3.1 Aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal

De acordo com o ECA, a competência para aplicação das medidas socioeducativas é do Juiz da Infância e Juventude, em razão de representação do Ministério Público para apuração de ato infracional atribuído a adolescente⁷⁶. Além da competência para

⁷⁵ Os aspectos metodológicos da pesquisa estão referenciados no item 1.1.

⁷⁶ Capítulo II - Da Justiça da Infância e da Juventude.

Seção II - Do Juiz

Art. 146. A autoridade a que se refere esta Lei é o Juiz da Infância e da Juventude, ou o juiz que exerce essa função, na forma da lei de organização judiciária local.

[..]

Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:

I - conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional atribuído a adolescente, aplicando as medidas cabíveis. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

aplicação das medidas socioeducativas e da representação pela autoria de ato infracional, o Juiz da Infância e da Juventude e o Ministério Público também têm a atribuição de fiscalizar as entidades que executem as medidas socioeducativas⁷⁷. Neste trabalho optou-se por não analisar a atuação da Defensoria Pública na aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal pela falta de dados para a análise⁷⁸.

A primeira pesquisa analisada será o “Mapeamento Nacional sobre a Situação das Instituições que aplicam Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei no Brasil”, que foi realizado pelo IPEA em parceria com o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), então órgão da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. A pesquisa produziu dados primários sobre o perfil do adolescente em privação de liberdade no Brasil e sobre as características do atendimento socioeducativo prestado a esta população por parte das instituições responsáveis em todas as unidades da federação, a pesquisa foi realizada no período de setembro a outubro de 2002 referente a unidades de privação de liberdade e de internação provisória em todo o Brasil. As pesquisadoras do IPEA Enid Rocha Andrade Silva e Simone Gueresi, responsáveis pela pesquisa, elaboraram em 2003 o documento para discussão nº 979 com base nos dados levantados, “Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no

⁷⁷ Capítulo II - Das Entidades de Atendimento

Seção II - Da Fiscalização das Entidades

Art. 95. As entidades governamentais e não-governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

⁷⁸ O Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CEDECA/DF emitiu Nota Pública em 18 de agosto de 2009 em razão da ocorrência de mais uma morte de adolescente em cumprimento de medida de internação nas dependências do CAJE. O documento menciona a atuação da Defensoria Pública como ator do sistema de justiça responsável pela aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal, por ser a maior parte dos adolescentes do sistema socioeducativo distrital defendidos pelo órgão. A nota aponta para a necessidade da **Defensoria Pública** realizar defesa técnica qualificada dos adolescentes, evitando a aplicação por parte do Poder Judiciário de medidas mais gravosas. Ao **Ministério Público**, o documento responsabiliza a opção institucional de contribuir para colocar mais adolescentes e jovens no sistema, mesmo que não possua as condições adequadas de funcionamento, já que designa 02 (dois) Promotores para fiscalizar a execução de todo o sistema, garantindo a presença de 09 (nove) para acusação e responsabilização.⁷⁸ A nota foi retirada do sítio eletrônico do INESC: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2009/agosto/nota-publica> com acesso em julho de 2013

Brasil”; nas palavras das autoras do estudo, trata-se da semente do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), publicado pelo CONANDA em 2006.

O Mapeamento aponta, em termos da relação: quantitativo de adolescentes privados de liberdade para cada 10.000 (dez mil) adolescentes existentes, que no ano de 2002, “na região Centro-Oeste, **destaca-se o Distrito Federal**, com 06 (seis) adolescentes privados de liberdade para cada 10.000 (dez mil) adolescentes existentes, duas vezes mais que a média nacional.” (2003:18). Para tais dados, as autoras apontam como explicação a postura adotada por parte das autoridades competentes do Distrito Federal, de aplicação de medidas de privação de liberdade mais longas, pois os delitos mais graves (latrocínio, tráfico de drogas, lesão corporal, homicídio e estupro) não alcançam 30% dos casos, não justificando por esta via, o fato de 70% dos internos estarem em medidas socioeducativas em meio fechado (semiliberdade e internação)” (2003:18).

No item lotação das unidades, a pesquisa aponta que é possível observar que existem casos de superlotação em todos os tipos de unidades no Brasil. A pesquisa demonstrou que nas unidades mistas (que abrigam adolescentes do sexo masculino e feminino), a superlotação era mais visível, **destacando-se o Distrito Federal com lotação de 157%**.

No item ambiente físico das instituições e ações desenvolvidas por elas para os adolescentes nas áreas de educação escolar, profissionalização, saúde, esporte, cultura e lazer, assistência jurídica, família e comunidade e apoio ao egresso; a conclusão é de que as unidades que abrigam adolescentes em cumprimento fechado de medidas socioeducativas estão em péssimo estado de manutenção e higiene, e em alguns casos estão os jovens em condições subumanas.

A conclusão do Mapeamento é que em 2002, a política de atendimento socioeducativo no Brasil não se coadunava com outras políticas voltadas para os adolescentes,

tornando difícil a ressocialização dos jovens institucionalizados. Enid Rocha e Simone Gueresi (2003) afirmaram que:

É necessário que os adolescentes privados de liberdade não sejam submetidos a sanções adicionais que os privem de seus direitos fundamentais. Para isso, é preciso que os olhares se voltem não apenas para essa parcela dos jovens brasileiros, mas também para as políticas chamadas “universais”, bem como para ações específicas que garantam o verdadeiro direcionamento para a sua reinserção social (2003:63).

Por isso, as políticas de educação, profissionalização e atenção à saúde aos jovens devem caminhar juntas para o sucesso das políticas de atendimento do adolescente em conflito com a lei.

Também são levados à análise, na pesquisa, os dados do Levantamento do Atendimento Socioeducativo no Brasil realizado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) através da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O primeiro Levantamento do Atendimento Socioeducativo no Brasil foi realizado em 2004, e objetivou conhecer a realidade dos estados na aplicação das medidas socioeducativas. Por meio da Tabela 2 é possível perceber que 66% dos adolescentes estavam em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto e 34% em meio fechado à época. Em relação **ao Distrito Federal**, a pesquisa concluiu que 1.423 (mil quatrocentos e vinte e três) adolescentes estavam inseridos em medidas socioeducativas nesse ano, o que correspondia a 3,6% do quantitativo total no Brasil. Destes 1.423 (mil quatrocentos e vinte e três) adolescentes, 37% estavam em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto e 63% em medida socioeducativa em meio fechado, em oposição à média nacional⁷⁹.

⁷⁹ Sobre o Levantamentos da SEDH/PR de 2004 ver: *Liberdade à Privação: A significação de medidas socioeducativas para adolescentes e familiares*. Luana Alves de Souza. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília (UNB). Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultural. 2011. Brasília. Disponível em: http://repositorio.udisponnb.br/bitstream/10482/9634/1/2011_LuanaAlvesdeSouza.pdf. Acesso em 15 de junho de 2013.

Tabela 2. Número de adolescentes e jovens no SSE, segundo a modalidade de atendimento no sistema – Brasil (2004).

Modalidade de atendimento	Nº de adolescentes	% do total
Liberdade Assistida	18.618	47%
Internação	9.591	24%
Prestação de Serviços a Comunidade	7.471	19%
Internação Provisória	2.807	7%
Semiliberdade	1.091	3%
Total Brasil	39.578	100%

Fonte: Levantamento da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente/SEDH, com base em informações fornecidas pelos estados em janeiro de 2004.

O Levantamento da SEDH/PR, a seguir, foi realizado no ano de 2006, no período de 01 a 16/08/06. Os dados concluíram que existiam na época 366 (trezentas e sessenta e seis) unidades de cumprimento de medidas socioeducativas de internação, internação provisória e semiliberdade no país. Nesse período, o número total de internos do sistema socioeducativo em meio fechado no Brasil era de 15.426 (quinze mil quatrocentos e vinte e seis) adolescentes, estando a maioria deles cumprindo medida de internação, 10.446 (dez mil quatrocentos e quarenta e seis), seguidos de internação provisória, 3.446, (três mil quatrocentos e quarenta e seis) e semiliberdade, 1.234 (mil duzentos e trinta e quatro). (Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, 2006:57).

Em 2008 também foi realizado o Levantamento Diagnóstico da situação do adolescente institucionalizado, nesse momento a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) buscou os dados em razão do Programa de Implementação do SINASE, publicado em 2006 através do CONANDA⁸⁰. No ano de 2008, os dados demonstraram que o total de internos no sistema socioeducativo em meio fechado no Brasil era de 16.868 (dezesesseis mil oitocentos e sessenta e oito) adolescentes, sendo 11.734

⁸⁰ O Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei produziu informações quantitativas atualizadas sobre execução da internação provisória e das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade existentes no país. Os dados foram solicitados aos gestores estaduais que informaram por correspondência eletrônica à SPDCA/SEDH/PR. Foram utilizadas na pesquisa os dados dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010. Apesar da pesquisa ter início em 2004, sendo ainda realizada pelo Ministério da Justiça, a opção neste trabalho foi de apresentar somente os dados a partir do ano de 2007, ano seguinte à aprovação do SINASE pelo CONANDA.

(onze mil setecentos e trinta e quatro) na internação, 3.715 (três mil setecentos e quinze) na internação provisória, além de 1.419 (mil quatrocentos e dezenove) adolescentes na semiliberdade, de ambos os sexos, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3. Levantamento nacional do atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei no ano de 2008.

LEVANTAMENTO NACIONAL DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI - 2008								
ESTADO E REGIÃO		Medidas privativas de liberdade						
		INTERNAÇÃO		PROVISÓRIA INTERNAÇÃO		SEMILIBERDADE		TOTAL
		MASC.	FEM.	MASC.	FEM.	MASC.	FEM.	
	MG	602	32	261	4	82	0	981
	RJ	648	16	179	17	236	11	1.107
	SP	4.121	207	946	65	401	21	5.761
	ES	358	8	150	28	3	0	547
SUDESTE		5.729	263	1.536	114	722	32	8.396
	RN	80	1	31	2	34	4	152
	AL	42	6	19	2	11	0	80
	SE	65	3	36	0	31	3	138
	PI	39	2	46	2	12	0	101
	PE	988	39	253	13	83	7	1.383
	PB	237	6	49	1	3	0	296
	MA	50	5	38	1	16	2	112
	CE	563	21	168	0	90	4	846
	BA	156	9	120	3	2	0	290
NORDESTE		2.220	92	760	24	282	20	3.398
	GO	104	4	50	4	7	0	169
	MS	197	22	46	0	53	0	318
	MT	163	4	30	5	0	0	202
	DF	376	12	190	10	59	0	647
CENTRO-OESTE		840	42	316	19	119	0	1.336
	PR	610	26	227	32	41	3	939
	RS	859	21	189	2	31	2	1.104
	SC	156	25	205	0	82	7	475
SUL		1.625	72	621	34	154	12	2.518
	AP	33	1	31	2	10	1	78
	PA	267	11	85	7	27	3	400
	TO	29	0	9	2	15	0	55
	AC	181	1	80	15	11	1	289
	AM	61	0	25	1	3	0	90
	RO	244	7	27	0	2	0	280
	RR	14	2	7	0	5	0	28
NORTE		829	22	264	27	73	5	1.220
TOTAL GERAL								16.868

Fonte: SEDH/PR.

Já a Tabela 4 demonstra a evolução do cumprimento socioeducativo no país, **comparativamente nos anos de 2007 e 2008**, demonstrando que **nacionalmente ocorreu um acréscimo na aplicação da medida de internação em detrimento da medida de semiliberdade, mais branda**. A SEDH justificou o aumento das medidas de internação nacionalmente com o seguinte argumento: “A medida de internação apresenta um pequeno

aumento em função dos diversos **apelos sociais de recrudescimento do Estatuto da Criança e do Adolescente**⁸¹.

O levantamento demonstra que em alguns estados a média de internações diminuiu, destacando-se o estado de São Paulo, conhecido historicamente como um dos maiores violadores dos direitos das crianças e dos adolescentes. **O Distrito Federal seguiu a situação nacional, pois em 2007 haviam 357 (trezentos e cinquenta e sete) internações definitivas contra 388 (trezentos e oitenta e oito) em 2008; já as internações provisórias também sofreram um aumento, de 168 (cento e sessenta e oito) em 2007 para 200 (duzentas) em 2008, mantendo-se as semiliberdades com o mesmo percentual, 59 (cinquenta e nove) em ambos os anos.**

Tabela 4. Comparativo dos levantamentos de 2007 e 2008.

ESTADO E REGIÃO	INTERNAÇÃO		INTERNAÇÃO PROVISÓRIA		SEMILIBERDADE		Total	
	2.007	2.008	2.007	2.008	2.007	2.008	2.007	2.008
	LOTAÇÃO	LOTAÇÃO	LOTAÇÃO	LOTAÇÃO	LOTAÇÃO	LOTAÇÃO	LOTAÇÃO	LOTAÇÃO
MG	618	634	231	265	69	82	918	981
RJ	510	664	252	196	272	247	1.034	1.107
SP	4.538	4.328	995	1.011	215	422	5.748	5.761
ES	320	366	188	178	0	3	508	547
RN	155	81	36	33	36	38	227	152
AL	59	48	22	21	12	11	93	80
SE	73	68	56	36	13	34	142	138
PI	34	41	60	48	5	12	99	101
PE	894	1.027	307	266	100	90	1.301	1.383
PB	228	243	88	50	3	3	319	296
MA	58	55	49	39	25	18	132	112
CE	588	584	189	168	129	94	906	846
BA	136	165	156	123	16	2	308	290
GO	238	108	54	54	12	7	304	169
MS	218	219	41	46	13	53	272	318
MT	158	167	27	35	0	0	185	202
DF	357	388	168	200	59	59	584	647
PR	570	636	227	259	35	44	832	939
RS	923	880	217	191	21	33	1.161	1.104
SC	115	181	156	205	59	89	330	475
AP	38	34	42	33	10	11	90	78
PA	273	278	109	92	51	30	433	400
TO	18	29	32	11	14	15	64	55
AC	155	182	98	95	28	12	281	289
AM	52	61	11	26	12	3	75	90
RO	99	251	32	27	0	2	131	280
RR	18	16	9	7	5	5	32	28

Fonte: SEDH/PR

⁸¹ Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei realizado no período de 12/12/2008 a 22/12/2008.

O ano de 2004, ano de início da coleta de dados pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da SEDH/PR, coincide com o momento social de manifestações da sociedade civil organizada e do Poder Judiciário do Distrito Federal contra as violações de direitos humanos que vinham ocorrendo no antigo CAJE. Judicialmente o Procurador-Geral da República ingressou em 06 de abril de 2005 com um pedido de intervenção federal no Distrito Federal.

Interessante notar que mesmo denunciando as violações de direitos humanos dentro das unidades de cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, ao levar em conta os dados da Tabela 4, observa-se que o sistema de justiça distrital (Poder Judiciário e Ministério Público), no comparativo entre os anos de 2007 e 2008, colocava mais adolescentes dentro dessas mesmas instituições através do aumento na aplicação da medida socioeducativa de internação.

Em razão do aumento da demanda e dos casos de violação de direitos humanos dentro das unidades de cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal, institucionalmente ocorre importante mudança no período, ou seja, a extinção da Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal (SEAS/DF) e a criação da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS), que passa a gerir, a partir de janeiro de 2007, o atendimento socioeducativo distrital; no entanto, as constantes trocas de secretários só fizeram a crise piorar⁸². Esse também foi o período de instituição do SINASE no âmbito do Distrito Federal, recém-instituído com a publicação da Resolução CONANDA nº 119, de 11 de dezembro de 2006.

⁸² A Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF⁸², que avaliou os períodos de 2007 a 2009 do atendimento socioeducativo do Distrito Federal, identificou que um dos motivos para os problemas no CAJE foi a constante troca de secretários em um curto espaço de tempo, que causava uma demora na identificação do problema e na adoção de medidas administrativas, culminando em um período de grave crise institucional no atendimento socioeducativo do Distrito Federal.

Nesse período foi inaugurada mais uma instituição de internação no Distrito Federal objetivando reduzir a superlotação do antigo CAJE, o Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina (CIAP), em outubro de 2008. Mas apesar da medida as violações de direitos humanos dentro das unidades de execução das medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal não paravam.

Os dados da Tabela 4 demonstram que no período ocorreu um aumento do número de internações definitivas, internações provisórias e não alteração no número de adolescentes no cumprimento da medida de semiliberdade, **sendo que de 2007 para 2008 a lotação do sistema socioeducativo em meio fechado no Distrito Federal aumentou de 584 (quinhentos e oitenta e quatro) para 647 (seiscentos e quarenta e sete) adolescentes institucionalizados.**

Os números indicam que o sistema de justiça distrital (Poder Judiciário e Ministério Público) continuava a aplicar as medidas socioeducativas em meio fechado em larga escala, exigindo que o Distrito Federal tomasse medidas para o aumento da demanda a qual davam causa, colocando toda a responsabilidade pela crise a qual passava o sistema socioeducativo do Distrito Federal apenas no Poder Executivo distrital. Destaca-se no período a emissão da Portaria 021/2008 da Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal, que intimou a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS) a estabelecer um Plano de Adequação sob pena de fechamento do antigo CAJE.

A Tabela 5 traz os dados do Levantamento Nacional SINASE 2009 e 2010 da Secretaria de Direitos Humanos – SEDH/PR. Pela análise dos dados, observa-se que nos anos de 2009 e 2010 não ocorreram mudanças na aplicação das medidas socioeducativas em meio fechado, pelo contrário, **o número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas privativas de liberdade aumentou.** Esta Tabela demonstra o comparativo entre os totais dos anos de 2009 e 2010, sendo que em 2009 foram 17.856 (dezessete mil

oitocentos e cinquenta e seis) adolescentes institucionalizados, sendo 11.901 (onze mil novecentos e um) em medida socioeducativa de internação, 3.471 (três mil quatrocentos e setenta e um) em internação provisória e 1.568 (mil quinhentos e sessenta e oito) em semiliberdade. Já em 2010 foram 18.107 (dezoito mil cento e sete) jovens cumprindo medidas socioeducativas em regime fechado, e desse total, 12.041 (doze mil e quarenta e um) em internação, 3.034 (três mil e trinta e quatro) em internação provisória e 1.728 (mil e setecentos e vinte e oito) na semiliberdade.

Na comparação entre os tipos de medidas aplicadas no Distrito Federal, em 2009 o número de internações era de 383 (trezentos e oitenta e três), passando para 500 (quinhentos) em 2010; já as internações provisórias no Distrito Federal passaram de 143 (cento e quarenta e três) no ano de 2009 para 173 (cento e setenta e três) em 2010. E até mesmo a medida de semiliberdade, que se manteve com mesmo percentual entre 2007 e 2008 no Distrito Federal, sofreu acréscimo, pois de 73 (setenta e três) em 2009 subiu para 81 (oitenta e um) casos no ano de 2010.

Tabela 5. Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Anos 2009 e 2010 (Internação e Internação Provisória).

Medidas Privativas de Liberdade												
Unidade Federação	A) Internação						B) Internação Provisória					
	Masculino 2009	Feminino 2009	Total 2009	Masculino 2010	Feminino 2010	Total 2010	Masculino 2009	Feminino 2009	Total 2009	Masculino 2010	Feminino 2010	Total 2010
Brasil	11.454	447	11.901	11.463	578	12.041	3.278	193	3.471	3.716	218	3.934
Acre	225	4	229	111	11	122	51	5	56	36	6	42
Alagoas	79	8	87	107	9	116	26	0	26	39	0	39
Amapá	50	1	51	28	3	31	39	0	39	33	7	40
Amazonas	65	0	65	32	1	33	17	1	18	22	3	25
Bahia	182	6	188	260	18	278	108	6	114	113	10	123
Ceará	600	15	615	611	35	646	237	10	247	316	7	323
Distrito Federal	372	11	383	482	18	500	139	4	143	167	6	173
Espírito Santo	317	7	324	278	1	279	95	13	108	149	17	166
Goiás	142	5	147	152	7	159	107	1	108	64	5	69
Maranhão	45	1	46	40	3	43	34	3	37	41	5	46
Mato Grosso	181	6	187	133	10	143	41	5	46	71	1	72
Mato Grosso do Sul	138	11	149	140	24	164	46	0	46	27	0	27
Minas Gerais	735	29	764	622	30	652	211	11	222	271	13	284
Pará	123	8	131	152	9	161	73	4	77	91	3	94
Paraíba	214	9	223	143	8	151	16	0	16	48	1	49
Paraná	670	31	701	743	35	778	186	15	201	225	28	253
Pernambuco	965	37	1.002	964	59	1.023	303	27	330	240	24	264
Piauí	47	1	48	55	2	57	31	2	33	0	2	2
Rio de Janeiro	293	10	303	326	18	344	167	15	182	243	16	259
Rio Grande do Norte	134	11	145	75	7	82	34	1	35	25	2	27
Rio Grande do Sul	824	23	847	656	13	669	111	9	120	101	5	106
Rondônia	189	6	195	167	2	169	13	6	19	17	2	19
Roraima	14	0	14	10	0	10	15	0	15	12	1	13
Santa Catarina	160	4	164	155	13	168	213	10	223	193	0	193
São Paulo	4.567	202	4.769	4.867	240	5.107	913	44	957	1.117	51	1.168
Sergipe	72	1	73	76	0	76	43	1	44	37	1	38
Tocantins	51	0	51	78	2	80	9	0	9	18	2	20

Fonte: Levantamento Nacional SINASE 2009 e 2010, Secretaria de Direitos Humanos-SDH, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente-SNPDCA.

Tabela 6. Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Anos 2009 e 2010 (Semiliberdade e comparativos totais).

Medidas Privativas de Liberdade												
Unidade Federação	C) Semiliberdade						A+B+C		D) Outras		A+B+C+D	
	Masculino 2009	Feminino 2009	Total 2009	Masculino 2010	Feminino 2010	Total 2010	Total 2009	Total 2010	Total 2009	Total 2010	Total Geral 2009	Total Geral 2010
Brasil	1.476	92	1.568	1.636	92	1.728	16.940	17.703	916	404	17.856	18.107
Acre	22	0	22	24	3	27	307	191	0	5	307	196
Alagoas	16	0	16	6	0	6	129	161	0	0	129	161
Amapá	12	1	13	15	0	15	103	86	0	0	103	86
Amazonas	10	1	11	7	2	9	94	67	0	0	94	67
Bahia	7	0	7	64	0	64	309	465	1	0	310	465
Ceará	73	8	81	100	5	105	943	1.074	42	0	985	1.074
Distrito Federal	73	0	73	81	0	81	599	754	10	21	609	775
Espírito Santo	11	0	11	14	0	14	443	459	65	31	508	490
Goiás	9	0	9	11	0	11	264	239	24	0	288	239
Maranhão	19	0	19	17	0	17	102	106	7	0	109	106
Mato Grosso	0	0	0	0	0	0	233	215	0	0	233	215
Mato Grosso do Sul	10	0	10	2	0	2	205	193	0	0	205	193
Minas Gerais	144	10	154	100	5	105	1.140	1.041	32	27	1.172	1.068
Pará	38	2	40	34	0	34	248	289	4	2	252	291
Paraíba	8	0	8	12	0	12	247	212	0	5	247	217
Paraná	57	9	66	51	1	52	968	1.083	0	9	968	1.092
Pernambuco	130	9	139	146	23	169	1.471	1.456	176	17	1.647	1.473
Piauí	15	0	15	0	0	0	96	59	34	0	130	59
Rio de Janeiro	139	9	148	209	21	230	633	833	0	0	633	833
Rio Grande do Norte	19	0	19	15	6	21	199	130	0	0	199	130
Rio Grande do Sul	42	0	42	82	3	85	1.009	860	28	23	1.037	883
Rondônia	1	0	1	0	1	1	215	189	0	0	215	189
Roraima	9	0	9	6	0	6	38	29	11	4	49	33
Santa Catarina	100	11	111	61	12	73	498	434	109	0	607	434
São Paulo	472	28	500	530	9	539	6.226	6.814	280	260	6.506	7.074
Sergipe	19	3	22	26	1	27	139	141	93	0	232	141
Tocantins	21	1	22	23	0	23	82	123	0	0	82	123

Fonte: Levantamento Nacional SINASE 2009 e 2010, Secretaria de Direitos Humanos-SDH, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente-SNPDCA.

Na época, a crise do atendimento socioeducativo no Distrito Federal continuava, causado especialmente pela superlotação do antigo CAJE, pois como se pode observar pela leitura das Tabelas 5 e 6, a situação dos anos anteriores não mudou, a quantidade de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de privação de liberdade só aumentou, demonstrando os dados que, a partir de 2009, também ocorreu acréscimo na aplicação da medida socioeducativa de semiliberdade.

No segundo semestre de 2009 continuavam a ocorrer mortes de adolescentes internados no antigo Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), motivando por parte do Ministério Público do Distrito Federal o ajuizamento de Ação Civil Pública em outubro de 2010 para a interdição do programa socioeducativo desenvolvido no CAJE. Mas, apesar da medida, os dados contidos nas Tabelas 5 e 6 revelam que respectivamente, em 2009 e 2010, a aplicação da medida socioeducativa em regime fechado continua crescente, pois **no Distrito Federal passou de 609 (seiscentos e nove) para 775 (setecentos e setenta e cinco) o número de adolescentes em medidas privativas de liberdade.**

Importante conclusão do Levantamento Nacional SINASE 2009 e 2010 da Secretaria de Direitos Humanos – SEDH/PR foi que no Brasil, em média, para cada 10 mil adolescentes entre 12 (doze) e 17 (dezessete) anos há 8,8 cumprindo medida de privação e restrição de liberdade. **A maior proporção de internos em relação à população adolescente é no Distrito Federal**, com 29,6 adolescentes para cada 10 (dez) mil, seguido pelo estado do Acre (19,7), São Paulo (17,8) Pernambuco (14,8) e Espírito Santo (13,4). A menor proporção foi encontrada no estado do Maranhão (1,2), Amapá (1,5) e Piauí (1,6)⁸³.

Em razão da repercussão dos dados apresentados pela SEDH/PR, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios emitiu Nota Pública à época. Na nota o

⁸³ Disponível em: <http://www.sedh.gov.br/> Acesso em 01 de julho de 2013.

MPDFT questiona a metodologia empregada pela SEDH/PR na coleta dos dados e justifica a elevada quantidade de requerimentos de internação feitos pelos Promotores de Justiça do Distrito Federal em função do alto número de atos gravíssimos cometidos pelos adolescentes.

“A respeito de recentes notícias divulgadas pela imprensa acerca do Levantamento Nacional feito pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República afirmando que o Distrito Federal figura como a unidade da Federação que mais aplica proporcionalmente medida socioeducativa de internação a adolescentes em conflito com a lei, as **Promotorias Infracionais da Infância e Juventude de Brasília** esclarecem que sempre zelaram pela criteriosa aplicação do princípio da excepcionalidade da referida medida, requerendo-a apenas nos casos graves tais como latrocínio, homicídio, roubo, estupro ou, ainda, em outros casos graves em que há reiterada repetição na prática de ato infracional, sempre na presença de condições pessoais, familiares e sociais desfavoráveis dos adolescentes a que se atribui a prática de infrações.

Nada obstante não haver a Secretaria divulgado a metodologia adotada no estudo, os dados não consideraram importantes questões que devem ser tratadas.

A primeira delas refere-se à desconsideração da população do Entorno do Distrito Federal, que diuturnamente interfere nos índices infracionais locais, visto que muitos adolescentes se deslocam até o Distrito Federal, onde praticam atos infracionais e recebem as medidas socioeducativas compatíveis.

Uma outra diz respeito à natureza compacta da sociedade do Distrito Federal, tida como uma metrópole única, o que desautoriza comparações simplistas com outras unidades federativas em que existe a dicotomia interior e capitais, a influir decisivamente na quantificação das medidas, visto que tradicionalmente se aponta uma associação entre violência e o processo de urbanização intensa.

Não se pode ignorar também que houve um significativo aumento do consumo de drogas pesadas no Distrito Federal, sem o crescimento de políticas públicas pertinentes, que já eram insuficientes e tornaram-se ainda mais deficientes em função desse descompasso. No Distrito Federal não há nenhum serviço hospitalar público para internação e tratamento à drogadição e há apenas um serviço público (Adolescento) para tratamento ambulatorial na Asa Sul (Brasília), o que inviabiliza o comparecimento de muitos dependentes químicos, de baixa condição financeira para custear o transporte até esse órgão de atenção à saúde, o que contraria a Portaria 336, de 2002, do Ministério da Saúde. Ademais, até a presente data não há uma expectativa de ampliação da rede de atenção, a exemplo de CAPS I ou CAPS AD, para assistência à criança ou ao adolescente com dependência de álcool e outras drogas, conforme determina a citada Portaria ministerial.

Não se pode também analisar a questão apenas nos aspectos formais, sem considerar o resultado das intervenções levadas a efeito pela Sociedade e pelo Sistema de Justiça, visto que no Distrito Federal, embora a quantidade de atos infracionais seja razoável, tem se mantido dentro de limites toleráveis.

Dados do sistema socioeducativo do Distrito Federal, referentes ao início do mês de março de 2011, levantados pela Promotoria Infracional de Defesa da Infância e da Juventude, mostram que os adolescentes submetidos à medida de internação praticaram atos gravíssimos ou cometeram atos infracionais graves de forma reiterada, ou seja, as Promotorias Infracionais sempre zelarem pela excepcionalidade da aplicação da medida⁸⁴”.

⁸⁴ Nota Pública MPDFT – MAIO DE 2011. Disponível em: <http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/promotorias-justica-menu/promotoria-de-justica-de-defesa-da-infancia-e-da-juventude-mainmenu-322/3948-notapublica> Acesso em 20 de dezembro de 2012.

Os dados produzidos pela SEDH/PR aliados à postura de autoridade do Ministério Público, apontam que, no caso do Distrito Federal, os membros do sistema de justiça distrital responsáveis pela aplicação das medidas socioeducativas, em especial Juízes de Direito e Promotores de Justiça⁸⁵, se inclinam para a aplicação do paradigma da Doutrina da Situação Irregular quando levam em consideração condições subjetivas em descumprimento das exigências do ECA e do SINASE para aplicação de medidas socioeducativas em regime fechado.

O SINASE explica que muito mais do que atores sociais, os membros do sistema de justiça têm o papel de educadores no atendimento socioeducativo nacional.

O argumento pode ser ilustrado com os debates travados na Ata da 185ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF, ocorrida em 10 de março de 2009 (publicada no DODF nº 73, de 16.04.2009, Seção 1, pág. 16 e 17), onde foi discutido o pronunciamento do Juiz da Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal à época, na entrevista ao Jornal Correio Braziliense, em março de 2009. Na reunião deliberou-se que dois Conselheiros iriam se reunir com o Promotor da Infância e Juventude à época para elaborar uma proposta de documento para a próxima reunião, em formato de nota de repúdio.

A entrevista foi concedida pelo então juiz da Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal, em março de 2009 e demonstra uma postura em total descompasso com a perspectiva da Proteção Integral e do SINASE, pois o magistrado defende o aumento do tempo de internação de adolescentes institucionalizados e a prorrogação da internação dos adolescentes para além de 18 (dezoito) anos⁸⁶.

⁸⁵ A aplicação da medida socioeducativa é uma atribuição do Juiz de Direito, que o faz pela representação do membro do Ministério Público com aval da defesa técnica, normalmente, o Defensor Público.

⁸⁶ Para o magistrado, crimes de maior gravidade merecem penas de até seis anos e internação fechada: “É impensável ter 200 adolescentes no mesmo lugar. Até porque, só uns 10% realmente estão comprometidos. Tem que pegar esses e colocar numa unidade de internação mais fechada.”

“Todos os dias, o Juiz Renato Rodovalho Scussel, titular da Vara da Infância e da Juventude, se debruça sobre casos de adolescentes que cometem infrações e não conseguem ser recuperados pelo sistema. E é enfático: **“Se a família, o pai ou o responsável não está colocando limite, se a escola também não está colocando limite, não é a lei que vai fazer isso”**. Em entrevista ao Correio, o magistrado faz um diagnóstico duro da

Outro trabalho analisado nesta pesquisa teve o Levantamento realizado pela SEDH/PR como ponto de partida e corrobora com os argumentos apresentados até agora sobre a realidade na aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal. É o estudo realizado pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, vencedor do Projeto Pensando o Direito do Ministério da Justiça de 2009, com o título “Responsabilidade e Garantias ao adolescente autor de ato infracional: uma proposta de revisão do ECA em seus 18 anos de vigência”⁸⁷. Embora não tenham sido colhidos dados no Distrito Federal, foram analisadas pela UFBA as unidades da federação que tiveram, comparativamente, aumento na aplicação de medidas socioeducativas em meio fechado, de acordo com o Levantamento da SEDH/PR, cenário semelhante ao do Distrito Federal.

A hipótese da pesquisa é o distanciamento, por parte dos Juízes da Infância e dos Promotores de Justiça, dos parâmetros da Doutrina da Proteção Integral na aplicação das medidas socioeducativas, ressalta-se que a pesquisa analisou a atuação somente desses dois atores do sistema de justiça por considerá-los os responsáveis pelas decisões finais de internação, excluindo da análise os outros atores do sistema de justiça, a Segurança Pública e a Defensoria Pública. A pesquisa demonstrou que há um discurso dominante nas decisões dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Paraná, Bahia e Rio Grande do Sul, além das decisões do Superior Tribunal de Justiça – STJ sobre a temática do adolescente que pratica ato infracional, que são na sua maioria fundamentadas com

reincidência ao declarar que os atos infracionais se repetem porque são práticas usuais dentro das relações que envolvem esses adolescentes. Além disso, o juiz defende a atualização do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). As alterações não passariam pela redução da idade penal, mas por regras processuais polêmicas, como o **aumento no prazo de internação para determinados atos infracionais com grave ameaça e violência.** “Nesses casos, poderíamos dilatar o prazo de internação. Não ficar só três anos, mas cinco, seis anos. Além disso, em vez de sair com 21 anos, o jovem poderia ficar até mais velho, com 25 anos, por exemplo”, explica.” (grifos nossos). Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/imprensa/resenhas-antiores/category/48-mar%C3%A7o-de-2009?download=4113:02-de-March-CORREIO_BRAZILIENSE&start=340.. Acesso em 17 de abril de 2013.

⁸⁷ Fonte: “ECA – *Apuração do Ato Infracional atribuído a Adolescentes*” com Coordenação Acadêmica de Maria Auxiliadora da Minahim. Série Pensando o Direito. N. 26/2010 – versão publicação. Convocação 01/2009. Universidade Federal da Bahia/UFBA. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), de 2010.

argumentos extrajurídicos e extralegais, pois a aplicação da internação é feita à revelia dos requisitos legais previstos no ECA, sendo a legitimidade das decisões sustentada unicamente em um discurso de autoridade por parte dos Juízes de Direito, Promotores de Justiça e sem maiores questionamentos de ilegalidade por parte dos membros da Defensoria Pública.

A pesquisa da UFBA aponta para um desprezo e não aplicação das normas do ECA, caracterizadas as sentenças por um decisionismo que se utiliza dos princípios do paradigma da Proteção Integral a depender da sua conveniência. O estudo conclui que as práticas judiciais atuais na questão do adolescente autor de ato infracional ainda está inspirada, muitas vezes, no modelo anterior do Código de Menores, demonstrando uma atitude assistencialista com grande hesitação por parte dos operadores do Sistema de Justiça nacional em adotar o novo modelo da Proteção Integral instituído pelo ECA. Para os pesquisadores, todos os elementos citados configuram um “neomenorização⁸⁸”, fundado na pretensa proteção e na ausência de limites para a intervenção socioeducativa, que na prática traz prejuízos para a liberdade e garantias legais dos adolescentes.

As constatações da pesquisa da UFBA também podem ser aplicadas ao Distrito Federal, apesar de não ter sido uma das unidades da federação objeto da pesquisa. A magistratura distrital se caracterizou, desde a criação da vara especializada da infância e juventude, por decidir de forma conservadora, privilegiando as medidas socioeducativas em meio fechado ao adolescente que pratica ato infracional; os dados da SEDH/PR constantes das Tabelas 3 a 6 comprovam tal afirmação.

Em março de 2010, a autora acompanhou os registros da Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal; na oportunidade, dos 1.019 (mil e dezenove) adolescentes submetidos a medidas socioeducativas, 650 (seiscentos e cinquenta) adolescentes estavam internados no Distrito Federal, desrespeitando, assim, o princípio da excepcionalidade da

⁸⁸ Menorização corresponde à prática repressiva com relação ao adolescente, dando um caráter de pena no tratamento do adolescente que comete ato infracional, o termo foi cunhado por Sérgio Adorno em: ADORNO, Sérgio et alli. Criança; a lei e a cidadania. RJ, UFRJ, 1991.

medida de internação, prevista no artigo 121 do ECA. De acordo com os registros, em março de 2010 haviam no antigo CAJE 215 (duzentos e quinze) adolescentes internados de forma estrita, 69 (sessenta e nove) de forma provisória, 07 (sete) cumprindo internação-sanção⁸⁹ e 12 (doze) pernoitando para serem apresentados judicialmente no dia seguinte, totalizando, assim, 303 (trezentos e três) adolescentes⁹⁰. Os dados comprovam o desrespeito às disposições do SINASE, que estabelece um quantitativo máximo de 90 (noventa) adolescentes em um mesmo centro de internação⁹¹.

O CDCA/DF se manifestou em algumas ocasiões sobre a atuação do Poder Judiciário distrital na aplicação das medidas socioeducativas, sendo umas das mais contundentes a ocorrida durante a primeira Reunião Ordinária do CDCA/DF sob a presidência da nova Secretária da Criança, a 220ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF, ocorrida em 16 de maio de 2012⁹².

Na ocasião deliberou-se sobre a necessidade de discussão com o Poder Judiciário sobre o sistema socioeducativo do Distrito Federal. Na ata da reunião ficou demonstrada a insatisfação dos Conselheiros com a forma de aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal pelo Poder Judiciário, especialmente pela fala do Vice-Presidente, representante da sociedade civil:

“[...] há necessidade de discussão do Conselho com o Poder Judiciário já que tem adolescente que já cumpriu a sua medida e continua internado, além das medidas que estão sendo aplicadas serem muito rigorosas, e o grande número de internos deve-se à violação do Estatuto da Criança e do Adolescente.”

Assim, a aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal carece de um novo olhar por parte dos atores do sistema de justiça, especialmente Juízes de Direito e Promotores de Justiça, exigindo a incorporação de uma nova visão de mundo.

⁸⁹ Ver nota 66.

⁹⁰ A pesquisa foi feita pela autora *in loco*, com informações coletadas diretamente da Promotoria de Defesa da Infância e Juventude em 24 de março de 2010.

⁹¹ Conforme o SINASE, pag.87. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca/sinase/. Acesso em 25 de agosto de 2009.

⁹² Publicada no DODF n. 138, de 13 de julho de 2012, seção 1, pg. 8, 9 e 10.

A fala contida na Ata da 187ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF⁹³, de 20 de maio de 2009, possibilita a inferência de que ainda existe uma certa dificuldade na mudança de visão de mundo por parte dos membros do sistema de justiça no Distrito Federal, fazendo uso da Doutrina da Proteção Integral apenas nos momentos em que são fiscais e não atores na aplicação da lei. Na ocasião, a Presidente em exercício requereu ao Promotor da Infância e Juventude presente na reunião, que suprimisse de seu vocabulário a expressão “menor infrator”, ressaltando que sua solicitação constasse em ata.

Esse fato pode ser interpretado como a necessidade do Conselho em marcar sua posição, demonstrando a fala da Presidente que a centralidade das ações agora está na sociedade civil e não mais no sistema de justiça, sendo o Conselho de Direitos a instância institucional representativa da mudança.

Também será trazida para análise a pesquisa elaborada pelo Ministério Público do Distrito Federal, que trata do contexto distrital de aplicação de medidas socioeducativas, é a pesquisa “Relatório de Pesquisa Perfil do Adolescente Infrator”, realizada pela Secretaria de Planejamento – SECPLAN do MPDFT em maio de 2011⁹⁴.

A autora desta pesquisa entende que a pesquisa distrital foi realizada com o objetivo de auxiliar na mudança de visão de mundo por parte dos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, encarregados da aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal, para que passem a levar em consideração nas condenações, critérios e princípios legais e não mais condições subjetivas como a frequência escolar, a vinculação ao mercado de trabalho e se são moradores de regiões pobres do Distrito Federal. Tal premissa foi construída pela autora a partir de conversas com os Promotores de Justiça lotados na

⁹³ Publicada no DODF nº 177, de 14 de setembro de 2009, seção 1, pg.12 e 13,

⁹⁴ A pesquisa foi realizada com o intuito de atender à solicitação da Procuradoria de Defesa da Infância e Juventude, entre 03/03 a 31/12/2010, por servidores e Promotores de Justiça da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude que colheram informações de adolescentes em conflito com a lei durante oitiva realizada na Promotoria. Esta coleta ocorreu por meio de questionário eletrônico disponível na Intranet e os participantes do estudo eram adolescentes infratores que responderam espontaneamente ao questionário, em um total de 504 adolescentes. Com base nos dados obtidos, foi realizada a análise estatística dos itens: Perfil do Adolescente, Estrutura Familiar, Situação Escolar e Aspectos Comportamentais.

Promotoria da Infância e Juventude ao longo das reuniões no CDCA/DF dos anos de 2012 e 2013 e durante a participação como delegada na 8ª Conferência Distrital e na 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, ocorridas em 2012.

A Tabela 7 apresenta os dados do “Relatório de Pesquisa Perfil do Adolescente Infrator” quanto ao local de residência dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas que fazem parte da amostra pesquisada. Os dados demonstram que a maioria dos adolescentes reside em Planaltina, uma das cidades mais pobres do Distrito Federal. Planaltina foi uma das cidades pesquisadas pela UNESCO, em estudo realizado em 1999 que aborda a inserção de jovens em gangues de Brasília e sua relação com atividades criminais. A caracterização da área pesquisada pelo estudo citado permite ilustrar aspectos socioeconômicos importantes para a configuração das condições de vida dos jovens estudados:

“As características socioeconômicas são relativamente semelhantes entre as três cidades. Mesmo agregando quase 40% da população do DF, a sua infra-estrutura urbana deficiente e os seus moradores vivem em condições precárias, enfrentando grandes carências quanto à segurança pública e convivendo com elevado índice de criminalidade. Os moradores, em geral, possuem baixo índice de escolaridade, ocupando-se principalmente em atividades do setor terciário, especialmente no comércio e na prestação de serviços que requerem baixo nível de capacitação. (...) a economia informal típica dessas áreas de periferia foi acentuada com a política de assentamentos, não associada à oferta de empregos o que, dadas as limitações da economia local, estimulou o desenvolvimento de verdadeiros bolsões de pobreza e desemprego” (UNESCO, 1999)⁹⁵.

Assim, as informações confirmam a premissa de que há relação entre pobreza e aplicação das medidas socioeducativas em meio fechado por parte dos Juízes da Infância e dos Promotores de Justiça no Distrito Federal.

⁹⁵ Abramovay, M. et al. *Gangues, Galeras, Chegados e Rappers: Juventude, Violência e Cidadania nas Cidades da periferia de Brasília*. Rio de Janeiro, EDITORA GARAMOND, 1999. *Apud* Comissão de Defesa Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP, da Câmara Legislativa do Distrito Federal; UNB - Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual– VIOLES/SER/UnB; Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude – PDIJD, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. *Perfil dos jovens que morreram enquanto cumpriam medida socioeducativa de internação, semi-liberdade e liberdade assistida no DF (2003-2005) – Relatório de Pesquisa*; Brasília, maio de 2007.p. 04.

Tabela 7. Perfil do Adolescente Infrator - Distribuição de participantes conforme local de residência.

Local de residência	Frequência	Percentual
Planaltina	76	15,1%
Santa Maria	60	11,9%
Entorno	47	9,3%
Gama	38	7,5%
Estrutural	35	6,9%
São Sebastião	34	6,7%
Brasília	28	5,6%
Ceilândia	22	4,4%
Sobradinho I	21	4,2%
Guará	21	4,2%
Paranoá	19	3,8%
Varjão	14	2,8%
Itapoã	13	2,6%
Recanto das Emas	12	2,4%
Sobradinho II	11	2,2%
Taguatinga	9	1,8%
Núcleo Bandeirante	8	1,6%
Samambaia	8	1,6%
Riacho Fundo II	7	1,4%
Cruzeiro	6	1,2%
Riacho Fundo I	4	0,8%
Candangolândia	3	0,6%
Sem resposta	3	0,6%
Vicente Pires	2	0,4%
Águas Claras	2	0,4%
Lago Sul	1	0,2%
Total	504	100,0%

Fonte: Promotoria de Justiça Infracional de Defesa da Infância e da Juventude – Secretaria de Planejamento – SECPLAN; Relatório de Pesquisa – Perfil do Adolescente Infrator. Maio/2011.

Já a Tabela 8 apresenta a tipificação do ato infracional praticado pelo adolescente, demonstrando os dados levantados, que os atos infracionais mais recorrentes são “Roubo”, 22,2% dos adolescentes e “Tráfico de drogas”, 15,9% dos adolescentes, e não crimes com violência.

Tabela 8. Perfil do Adolescente Infrator - Distribuição de participantes conforme ato infracional.

Ato Infracional	Frequência	Percentual
Roubo	110	21,8%
Tráfico de drogas	79	15,7%
Furto	54	10,7%
Porte de arma de fogo	42	8,3%
Lesão Corporal	37	7,3%
Porte de drogas	31	6,2%
Porte e uso de drogas	18	3,6%
Ameaça	17	3,4%
Receptação	10	2,0%
Vias de fato	8	1,6%
Dano	8	1,6%
Pichação	8	1,6%
Tentativa de furto	7	1,4%
Homicídio	7	1,4%
Tentativa de roubo	6	1,2%
Desacato	5	1,0%
Furto Tentado	4	0,8%
Ameaça e vias de fato	3	0,6%
Estelionato	3	0,6%
Outros	3	0,6%
Tentativa de latrocínio	2	0,4%
Falsidade ideológica	2	0,4%
Desacato e ameaça	2	0,4%
Porte de arma e tráfico	2	0,4%
Porte de arma branca	2	0,4%
Falta de CNH	1	0,2%
Ameaça, Resistência e Desacato	1	0,2%
Injúria	1	0,2%
Porte de arma e resistência	1	0,2%
Perturbação de sossego/ trabalho alheio	1	0,2%
Ameaça, Desacato e Injúria	1	0,2%
Porte de drogas e porte de armas	1	0,2%
Porte de munição	1	0,2%
Porte de substância entorpecente	1	0,2%
Disparo de arma de fogo	1	0,2%
Porte e uso de substância entorpecente	1	0,2%

Dano e ameaça	1	0,2%
Receptação e porte de arma	1	0,2%
Receptação e porte de drogas	1	0,2%
Dano a bem público	1	0,2%
Roubo e resistência	1	0,2%
Perigo para vida ou saúde de outrem	1	0,2%
Lesão corporal culposa, omissão de socorro e direção sem habilitação	1	0,2%
Tentativa de homicídio	1	0,2%
Estupro	1	0,2%
Ameaça e tentativa de roubo	1	0,2%
Ameaça e porte de arma	1	0,2%
Tráfico de drogas e posse de munição	1	0,2%
Tráfico de drogas e uso de documento falso	1	0,2%
Tráfico e porte de arma	1	0,2%
Tráfico e porte de droga	1	0,2%
Porte de munição	1	0,2%
Sem resposta	1	0,2%
Total	504	100,0%

Fonte: Promotoria de Justiça Infracional de Defesa da Infância e da Juventude – Secretaria de Planejamento – SECPLAN; Relatório de Pesquisa – Perfil do Adolescente Infrator. Maio/2011.

Os dados demonstram que há descumprimento do ECA e do sétimo princípio do SINASE, da “Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” na aplicação das medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal. O ECA determina que a privação de liberdade do adolescente deve ser aplicada somente quando for imprescindível, nos exatos limites da lei e pelo menor tempo possível. Os incisos I a III do art. 122 do ECA trazem os únicos casos de aplicação da medida de internação: ato infracional praticado com violência a pessoa ou grave ameaça ou reiteração de atos infracionais graves.

Art. 122: A medida de internação só poderá ser aplicada quando:

I – tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa;

II – por reiteração no cometimento de outras infrações graves;

III – por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta (Lei 8.069/90) (grifo nosso).

Outras conclusões da pesquisa do MPDFT foram as seguintes: a idade média dos adolescentes é de 15,6 anos, sendo mais recorrente a de 17 (dezessete) anos; 90% dos participantes da pesquisa são do sexo masculino; 46,8% dos adolescentes saíram da RA onde moram para praticar o ato infracional; quanto à reincidência 53,8% dos adolescentes são NÃO reincidentes, enquanto 46,2% o são; quanto à falta de ajuda financeira do responsável legal, quase todos os adolescentes (91,5%) não passam por essa situação, ou seja, essa ajuda existe, acabando com a ideia do menor abandonado e de rua que delinque; quanto à matrícula na rede formal de ensino, a maioria dos adolescentes está matriculada, (73,2%) e a maioria desses (55%) encontra-se no ensino fundamental e desses 80,5% afirmam que frequentam a escola com regularidade; para os 135 (cento e trinta e cinco) adolescentes não matriculados foram abordadas as razões pela qual não se encontram na escola, dentre elas a alternativa “Outros” foi a mais escolhida por quase metade dos adolescentes (45,9%), em seguida, 29,6% dos respondentes indicaram “Falta de vaga” como motivo para não estar matriculado, sendo que os motivos “Envolvimento com atos ilícitos” e “Necessidade de trabalho para ajudar a família” são as alternativas menos apontadas pelos participantes, o que afasta a ideia do adolescente que pratica ato infracional abandonar os estudos para se envolver com ilícitos e/ou trabalhar para ajudar na renda familiar; quanto à repetência escolar, é bastante expressiva a concentração de adolescentes repetentes (mais de 90% dos participantes); quanto aos hábitos, 58,5% dos adolescentes não consomem nem álcool nem substância entorpecente atualmente; dos respondentes, 22,6% consomem somente substâncias entorpecentes, em torno de 10% ingerem álcool e aproximadamente 9% fazem uso combinado do álcool com substâncias entorpecentes e 64,7% dos adolescentes nunca consumiram álcool e/ou substância entorpecente no passado e apenas 10,2% já consumiram álcool, por fim 79% pratica esportes, sendo a maioria futebol.

A pesquisa do Ministério Público fez também uma análise cruzada de resultados para confirmar, ou não, algumas hipóteses presentes no senso comum, chegando a algumas conclusões que CONFIRMAM ou NÃO: a primeira delas é que HÁ associação entre qualificação do ato infracional e existência de consumo de álcool e/ou substância entorpecente, a segunda é que NÃO HÁ evidências, nesta amostra, de que exista associação entre qualificação do ato infracional e existência de matrícula e/ou frequência escolar; a terceira conclusão é de que HÁ evidência de associação entre qualificação do ato infracional e existência de reincidência; a quarta é que HÁ evidência de associação entre frequência regular à escola e existência de consumo de bebida alcoólica e/ou substância entorpecente; a quinta é que NÃO HÁ evidências, nesta amostra, de que exista associação entre existência de planos profissionais e qualificação do ato infracional; a sexta é de que NÃO HÁ evidências, nesta amostra, de que exista associação entre existência de planos profissionais e frequência regular à escola; a sétima é que nesta amostra, HÁ evidência de associação entre prática de esporte e qualificação do ato infracional. Destaca-se também que na categoria sonhos foram apontadas respostas não constantes nos questionários (no questionário constavam: ser policial, advogado, comerciante, funcionário público ou Outros)⁹⁶:

“[...] ser advogado; ajudar a família; ficar rico; casar e ter filhos; dar uma casa para a mãe e dar uma vida melhor para a mãe; ter uma família; ter um carro, fazer um curso superior; viajar; estabelecer-se para ter uma vida tranquila; ficar famoso e tocar no mundo inteiro; ser jogador de futebol pela seleção do Brasil; “a família tando bem é o que importa”; conseguir largar a droga e ter uma vida tranquila; aprender a ler e a escrever; ter confiança da família; deixar os avós orgulhosos; fazer faculdade; ter um emprego bom; ficar perto da família sem briga ou discussão; crescer na vida; ir ao cinema; fazer faculdade de administração; fazer faculdade de engenharia; melhorar de condição financeira; mudar de vida; ganhar dinheiro; parar de usar drogas; passar no vestibular da UnB; ser músico; sair da criminalidade; sair da vida criminosa; sair das drogas; ter um trabalho seguro para sustentar o filho e companheira; se formar; ter uma oficina de carros; ser bem sucedido; ser craque de futebol; ser feliz; casar; trabalhar e melhorar a vida; ser jogador; ser milionário; ser policial civil; seguir carreira no exército; ter estabilidade e vida boa financeiramente; ter família; ter bom

⁹⁶ As expectativas do adolescente para o futuro envolvem seus planos profissionais assim como sonhos, ressalta-se que, em ambos os temas, a categoria mais recorrente foi “Outros”, o que demonstra que as categorias escolhidas não foram plenamente adequadas à realidade em que os adolescentes se encontram, desta forma, não foi possível obter uma boa leitura da visão dos adolescentes sobre o assunto.

emprego e ter uma boa família; “sair da promotoria o mais rápido possível”; passear no Rio de Janeiro; ter casa própria, casar e ter uma família”⁹⁷.

De acordo com a interpretação dos dados coletados pelo Ministério Público, pode-se afirmar que ainda persiste, na aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal, a utilização de conceitos e preconceitos, legado da Doutrina da Situação Irregular, onde imperava a discricionariedade do Juiz da Infância para punir o adolescente que praticava ato infracional, com ampla utilização de critérios sociais e não legais para fundamentar as decisões que punem o jovem.

Apesar das pesquisas apresentadas trazerem um aumento no quantitativo de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, sendo que no Distrito Federal a maioria desses jovens é de origem social pobre, podem ser identificadas ações em direção a uma mudança na percepção dos adolescentes que praticam atos infracionais. A própria motivação, identificada pela autora, para a realização do “Relatório de Pesquisa Perfil do Adolescente Infrator”, por parte da Secretaria de Planejamento – SECPLAN do MPDFT, é um importante indicativo de mudanças.

No âmbito do Distrito Federal a criação da Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (VEMSE), em agosto de 2012, criada para tratar exclusivamente da aplicação e execução das medidas socioeducativas no Distrito Federal, demonstra uma importante iniciativa institucional na efetiva aplicação do paradigma constitucional e legal no trato do adolescente em conflito com a lei no Distrito Federal.

Outra iniciativa em direção à efetivação da Doutrina da Proteção Integral foi a criação, no início de 2013, do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) no Distrito Federal, instância de acolhimento inicial dos adolescentes que praticaram atos infracionais, nas primeiras 24 horas, sendo encaminhados para cumprimento de medida socioeducativa, se

⁹⁷Disponível em:

http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/relatorio_pesquisa_perfil_adolescente_infrator_2011_004.pdf. Acesso em maio de 2011.

necessário. A medida visa acabar com o pernoite no antigo CAJE, que recebia os jovens logo após a apreensão pela prática de ato infracional, contribuindo para a superlotação da unidade.

Assim, pode-se afirmar que o Distrito Federal passa por um período de transição paradigmática no atendimento do adolescente em conflito com a lei, onde aparecem disputas em razão de diferentes visões de mundo dos atores envolvidos na aplicação das medidas socioeducativas, mas a verdadeira dimensão dessa mudança só será conhecida no Levantamento Nacional do Adolescente em Conflito com a Lei da SEDH/PR dos anos de 2011 a 2012, ainda não divulgado.

3.2 Execução das medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal

Neste momento, a pesquisa analisará questões selecionadas relativas à execução das medidas socioeducativas no Distrito Federal, tanto em meio aberto quanto em meio fechado.

A execução das medidas socioeducativas no Distrito Federal são de responsabilidade da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, por meio da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS). As medidas em meio fechado, internação e semiliberdade, são executadas exclusivamente pela Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, por meio do atendimento realizado pelas Unidades de Internação e pelas Unidades de Atendimento em Semiliberdade, respectivamente. Já as medidas em meio aberto, prestação de serviços à comunidade (PSC) e liberdade assistida (LA) tem a execução a cargo da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, por meio das Unidades de Atendimento em Meio Aberto (UAMA), sendo que a PSC também pode ser executada com apoio de instituições parceiras.

3.2.1 Execução de medidas socioeducativas em meio aberto no Distrito Federal

Os aspectos principais das medidas socioeducativas em meio aberto não fazem parte do escopo desta pesquisa, mas há necessidade de serem apresentados alguns aspectos pontuais das medidas em meio aberto, aqui considerados como fundamentais para a compreensão da execução das medidas socioeducativas no Distrito Federal.

No ano de 2004 foi divulgado o Levantamento da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da SEDH/PR sobre o número de adolescentes e jovens no Sistema Socioeducativo nacional, segundo a modalidade de atendimento executado no Brasil.

Os dados constantes da Tabela 4⁹⁸ apontam para uma maior quantidade de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto do que em meio fechado. A Tabela 4 demonstra que estavam em cumprimento de liberdade assistida no Brasil, 18.618 (dezoito mil seiscentos e dezoito) adolescentes, significando 47% da média nacional. Já a medida de prestação de serviços a comunidade contabilizou 7.471 (sete mil quatrocentos e quarenta e um) jovens, indicando 19% do total nacional. Somando-se os quantitativos, eram 26.089 (vinte e seis mil e oitenta e nove) o total de adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto no ano de 2004 no Brasil, perfazendo 66% dos adolescentes em cumprimento de medidas nacionalmente, suplantando o número de adolescentes em cumprimento no meio fechado.

Os dados do atendimento socioeducativo em meio aberto em âmbito nacional indicam que existem mais jovens no meio aberto do que no meio fechado, atendendo ao que preceitua o ECA e o SINASE. Com o aumento da aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto, a consequência deveria ser uma diminuição na aplicação das medidas em meio fechado, mas não é isso que vem ocorrendo ao longo dos anos se

⁹⁸ Ver página 109.

observados os dados contidos nas Tabelas 3 a 6⁹⁹ desta pesquisa. Dentre outros, esse é um dos fenômenos que a pesquisa busca compreender.

No Distrito Federal, a execução das medidas em meio aberto vem passando por profundas mudanças, desde as primeiras iniciativas para a constituição de um sistema socioeducativo distrital. Em 1992, em uma iniciativa de reordenamento do atendimento socioeducativo distrital visando regulamentar o ECA, a Fundação do Serviço Social - FSS-DF passou a executar três modalidades de atendimento:

1. Liberdade Assistida – executada por meio dos Centros de Desenvolvimento Social (CDS), localizados nas cidades satélites e Plano Piloto;
2. Semiliberdade – Executada através de Unidades Domiciliares, localizadas nas cidades satélites;
3. Internação Provisória e Estrita – executada na Unidade Física do CERE.

Desde então, o que se observa é a falta de investimento nas medidas em meio aberto por parte dos governos do Distrito Federal, especialmente pela constante mudança na gestão do atendimento distrital.

O ano de 2007 foi considerado um marco na crise por que passava o sistema socioeducativo distrital, especialmente para as medidas em meio aberto. Nesse ano, o Governo do Distrito Federal retirou da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST) a responsabilidade pela execução da LA e PSC, passando o acompanhamento das medidas em meio aberto a ser responsabilidade da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS).

“Essa situação acarretou a desestruturação do serviço, tendo em vista que a SEJUS não dispunha de estrutura física, financeira, bem como recursos humanos suficientes para a execução das medidas, pois os servidores da SEJUS continuaram ocupando o espaço

⁹⁹ Ver páginas 109 a 115.

físico da SEDEST, com atendimentos sendo realizados no espaço do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) ou no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)” (Souza, 2011:122/124).

Para tentar resolver a questão da execução das medidas socioeducativas, especialmente a disputa entre secretarias pela execução das medidas em meio aberto no Distrito Federal, em 22 de fevereiro de 2008 foi chamada a Audiência Pública *Atendimento Socioeducativo: Questão de Justiça ou de Assistência Social?*, que aconteceu no auditório da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude para discutir o atendimento socioeducativo no Distrito Federal. O evento contou com cerca de 200 (duzentos) representantes de diferentes organizações não-governamentais, Conselhos Tutelares, servidores que atuavam em diferentes Secretarias do Governo do Distrito Federal, além de familiares de jovens que cumprem medidas socioeducativas. A audiência contou com a presença dos Promotores de Justiça: Cláudia Valéria Pereira de Queiroz, Jaqueline Ferreira Gontijo e Otto de Quadros; do Juiz da Vara da Infância e Juventude, Renato Rodovalho Scussel; do Secretário de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUS) à época, Raimundo Ribeiro; da Secretária de Desenvolvimento Social e Trabalho (SEDEST) à época, Eliana Pedrosa; e da então Deputada Distrital Érika Kokay. Na audiência decidiu-se que seria formado um Grupo de Trabalho com integrantes do Ministério Público, do Governo do Distrito Federal, da Vara da Infância e Juventude, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Sindicato dos Servidores da Assistência Social (SINDSASC), para que em 45 dias fosse elaborado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que resolvesse a problemática das medidas socioeducativas no Distrito Federal.

Também foi elaborado um cronograma de exigências a serem cumpridas pelo Poder Executivo distrital, sugestão da então Coordenadora de Articulação da Coordenadoria do Sistema Socioeducativo – COORSIS da SEJUS, atual Subsecretária da

Subsecretaria do Sistema Socioeducativo – SUBSIS da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal.

A Coordenadora à época foi enfática ao tratar do total abandono dos jovens que cumpriam as medidas socioeducativas por parte do Estado. "Eles foram desamados, precisamos fazer com que se sintam respeitados." De acordo com ela, a discussão tem que ser mais profunda do que simplesmente responder se o sistema deve permanecer como de responsabilidade da Justiça ou da Assistência Social, sugerindo que no fim da Audiência Pública fosse estabelecido um cronograma de trabalho a ser realizado pelo Governo do Distrito Federal. "Com esse cronograma prático, o Ministério Público terá mais condições de cobrar as ações do GDF", declarou¹⁰⁰.

No ano de 2009, as dúvidas quanto ao órgão responsável pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto no Distrito Federal continuaram, especialmente após a edição da Resolução CNAS n.º 109/2009, que definiu os Serviços Socioassistenciais, caracterizando como um serviço de proteção social especial de média complexidade os “Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC”, portanto como parte da política de assistência social. Na época a gestão se manteve na Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS) como parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Cabe ressaltar que “em janeiro de 2012, a Lei nº 12.594, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamentou a execução das medidas socioeducativas, de modo que a Assistência Social passou a integrar formalmente o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) para adolescentes. Ambos, SUAS e SINASE objetivam o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e assumem a premissa da

¹⁰⁰Disponível em: <http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2008-mainmenu-342/156-tac-sera-elaborado-para-resolver-a-problemativa-das-medidas-socioeducativas-no-df>. Acesso em 10 de maio de 2013.

intersetorialidade no atendimento dos adolescentes e suas famílias; o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi implantado em 2005 como modelo de gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), orientado para a organização dos serviços das políticas de Assistência Social.” (YOKOY, 2012:4)

Os dados do “Demonstrativo situacional da infra-estrutura das Unidades de Liberdade Assistida”, divulgado em 2009 pela Coordenadoria do Sistema Socioeducativo – COORSIS da SEJUS, apontou para um déficit na execução das medidas socioeducativas em meio aberto e a insuficiência da rede assistencial governamental e não governamental no âmbito do Distrito Federal. A pesquisa demonstra que a rede não era capaz de absorver o aumento da demanda, especialmente pelas necessidades apresentadas pelos adolescentes vinculados às medidas de LA e PSC e suas respectivas famílias. A Tabela 9 demonstra o déficit das Unidades de Liberdade Assistida no Distrito Federal no ano de 2008¹⁰¹.

Tabela 9. Capacidade de cada unidade, total de adolescentes acolhidos e número excedente de adolescentes em cada unidade de Liberdade Assistida no ano de 2008.

<i>Medida</i>	<i>Unidade</i>	<i>Capacidade da Unidade</i>	<i>Nº de adolescentes atendidos</i>	<i>Excesso de Adolescentes por Unidade</i>
<i>Liberdade Assistida</i>	<i>Brasília</i>	20	27	07
	<i>Brazlândia</i>	20	37	17
	<i>Ceilândia</i>	120	318	198
	<i>Gama</i>	60	81	21
	<i>Guará</i>	40	39	-1
	<i>Núcleo Bandeirante</i>	20	41	21
	<i>Paranoá</i>	60	89	29
	<i>Planaltina</i>	60	119	59
	<i>Recanto das Emas</i>	40	98	58
	<i>Samambaia</i>	40	207	167
	<i>Santa Maria</i>	40	123	83
	<i>São Sebastião</i>	40	56	16
	<i>Sobradinho</i>	40	58	18
<i>Taguatinga</i>	80	101	21	
Total		680	1394	714

Fonte: Coordenadoria do Sistema Socioeducativo - COORSIS da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS.

A sociedade civil organizada se manifestou à época sobre a falta de investimento por parte do GDF nas medidas socioeducativas em meio aberto. O CEDECA -

¹⁰¹ *Demonstrativo situacional da infra-estrutura das Unidades de Liberdade Assistida*. Distrito Federal. Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS. Coordenadoria do Sistema Socioeducativo – COORSIS. Brasília. 2009.

DF (Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal) publicou Nota Pública, em 18 de agosto de 2009, entendendo que as razões da superlotação do CAJE estão nas péssimas condições das medidas socioeducativas mais brandas geridas pelo Poder Executivo distrital, se tornando assim, ineficazes, o que faz os magistrados acreditarem que a falsa solução está na internação da maioria dos adolescentes. Em relação à liberdade assistida, afirma a nota que as violações continuavam, uma vez que existiam no Distrito Federal 14 (quatorze) núcleos, que funcionavam com estrutura mínima e que não comportavam o número quantitativo de adolescentes submetidos a tal regime¹⁰².

Nacionalmente também ocorreu um aumento da demanda, isto é, o número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto foi maior, na comparação entre os anos de 2009 e 2010.

O Levantamento Nacional SINASE 2009 e 2010 da Secretaria de Direitos Humanos – SEDH/PR, demonstrou que em 2010, havia 58.764 (cinquenta e oito mil setecentos e sessenta e quatro) adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no Brasil, sendo 18.107 (dezoito mil cento e sete) com restrição de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade) e 40.657 (quarenta mil seiscentos e cinquenta e sete) em meio aberto¹⁰³.

O Distrito Federal seguiu a tendência nacional, pois, de acordo como os dados coletados no ano de 2011 pela pesquisa “Retrato da Infância e da Adolescência no Distrito Federal”, realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), a média mensal de adolescentes e de jovens em cumprimento da medida

¹⁰² Nota Pública CEDECA veiculada em 18 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1750&Itemid=338. Acesso em 31 de março de 2010.

¹⁰³ Disponível em: <http://www.sedh.gov.br/> Acesso em 01 de julho de 2013.

socioeducativa de liberdade assistida no Distrito Federal foi maior do que a média das outras medidas socioeducativas, conforme demonstra a Tabela 10, a seguir¹⁰⁴.

Tabela 10. Número de adolescentes e jovens atendidos por tipo de medida socioeducativa e faixa etária, com médias e desvios padrões para o número de adolescentes e jovens sob a medida por mês. (não foram obtidos dados quanto às sanções de advertência, obrigação de reparar o dano e prestação de serviços à comunidade).

Medidas socioeducativas		12 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 21 anos	Total
Liberdade Assistida	Média por mês	72,08	1.090,33	1.348,17	2.510,58
	DP	6,91	82,37	123,53	201,50
Semiliberdade	Média por mês	2,00	54,58	22,25	78,83
	DP	0,85	6,97	3,02	8,53
Internação Provisória	Média por mês	23,33	147,50	12,17	183,00
	DP	5,05	19,04	8,84	21,64
Internação	Média por mês	7,33	258,67	268,58	534,58
	DP	3,65	30,31	44,73	22,35
Total	Média por mês	104,75	1.551,08	1.651,17	3.307,00
	DP	10,77	105,46	115,28	205,07

Fonte: Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, 2011.

Esta pesquisa foi divulgada em primeira mão na 16ª Reunião Plenária Extraordinária do CDCA/DF¹⁰⁵, ocorrida em 05 de julho de 2012. Na ocasião o trabalho foi apresentado pelo Diretor de Estudos e Políticas Sociais da CODEPLAN, que reconheceu a importância da pesquisa para ajudar a pensar as políticas públicas para a infância e adolescência no Distrito Federal. O Diretor fez a apresentação da pesquisa destacando que o estudo trabalha com conceitos do ECA em quatro dimensões: demografia, educação, violência e trabalho infantil.

Dentre as considerações feitas no decorrer da apresentação, o representante da CODEPLAN teceu elogios à Secretária da Criança do Distrito Federal, presente no momento, afirmando que se tratava de um avanço no atendimento socioeducativo distrital a

¹⁰⁴ A pesquisa da CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal. RETRATO DA INFÂNCIA E DA ADOLÊSCENCIA NO DISTRITAL FEDERAL também está disponível no sítio eletrônico da CODEPLAN http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/Relatório_%20infância%20e%20adolescência_versão%20final.pdf.

¹⁰⁵ Publicada no DODF n° 151, de 31.07.2012, Seção 1, pág. 11 e 12.

quantidade de jovens em liberdade assistida ser superior à de jovens em cumprimento de medidas em meio fechado.

Levando-se em consideração as conclusões do Levantamento Nacional realizado em 2004, realmente ocorreu um avanço, pois à época, no Distrito Federal, 37% dos adolescentes estavam em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto e 63% em medida socioeducativa em meio fechado. Na pesquisa da CODEPLAN em 2011, observa-se uma média mensal de adolescentes e de jovens em cumprimento da medida socioeducativa de liberdade assistida no Distrito Federal maior do que a média das outras medidas socioeducativas.

A partir de 2011, a gestão do atendimento socioeducativo em meio aberto no Distrito Federal, assim como todo o atendimento socioeducativo distrital, é de responsabilidade da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, por meio da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (SUBSIS). O Decreto Distrital nº 34.344, de 06 de maio de 2013, definiu que a Gerência de Prestação de Serviços à Comunidade e de Liberdade Assistida vinculada à SUBSIS, articulará junto às Unidades de Atendimento em Meio Aberto (UAMAS) o cumprimento das medidas socioeducativas de liberdade assistida; no Distrito Federal são 15 (quinze) as Unidades de Atendimento em Meio Aberto: Plano Piloto, Brazlândia, Ceilândia I, Ceilândia II, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Recanto das Emas, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Taguatinga. Já a PSC poderá ser executada em parceria e nas instalações físicas de entidades privadas.

Assim, os dados e informações sobre execução das medidas socioeducativas em meio aberto no Brasil e no Distrito Federal, apontam para o grande quantitativo de adolescentes em cumprimento dessas medidas, atendendo ao SINASE, que indica a preferência pelas medidas em meio aberto, por serem consideradas verdadeiras medidas de ressocialização.

O reconhecimento dos aspectos positivos das medidas em meio aberto fez com que se tornassem diretrizes do documento preliminar do Plano Nacional (Decenal) de Atendimento Socioeducativo – SINASE - 2013-2022¹⁰⁶, disponibilizado para consulta pública pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), no período de 13.05.2013 a 18.06.2013. As diretrizes deverão nortear as propostas para a efetivação do Plano Decenal:

- a) Gestão compartilhada entre as Três esferas de governo em cofinanciamento.
- b) Integração operacional dos órgãos operadores do sistema (art. 8º, da Lei nº 12.594/2012).
- c) Humanização das Unidades de Internação.
- d) Primazia das medidas em meio aberto.**
- e) Foco na socioeducação por meio da construção de novos projetos de vida, pactuados com os adolescentes e consubstanciados em Planos Individuais de Atendimento.
- f) Incentivo ao protagonismo, participação e autonomia dos adolescentes.
- g) Criação de mecanismos de prevenção, mediação de conflitos e práticas restaurativas.
- h) Garantia das visitas familiares e visita íntima.
- i) Garantia da oferta e acesso à educação de qualidade, atividades esportivas, de lazer, cultura e profissionalização no centro de internação.
- j) Garantia do acesso do adolescente a Justiça, MP e Defensoria, inclusive de ser ouvido sempre que requerer.
- k) Garantia ao adolescente da reavaliação e progressão da MSE.
- l) Presunção da inocência do adolescente.
- m) Valorização dos profissionais da socioeducação e formação continuada.
- n) Autonomia dos Conselhos dos Direitos nas deliberações, controle social e fiscalização do Plano e do SINASE. (grifo nosso). (2013:06).

Esta pesquisa defende a tese de que as medidas socioeducativas em meio aberto são a melhor forma de ressocializar o adolescente que comete ato infracional, pois há a retomada do convívio familiar e social para o adolescente.

De acordo com essa orientação, foi aprovada como deliberação da 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a proposição 21 do eixo 2, encampada pela autora como delegada nacional naquele momento:

¹⁰⁶ O Plano Nacional (Decenal) de Atendimento Socioeducativo – SINASE - 2013-2022, traduz as expectativas e estratégias de longo prazo (período de 10 anos) para a construção das políticas públicas de atendimento socioeducativo estaduais.

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) disponibilizou para consulta pública, no período de 13.05.2013 a 18.06.2013, o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE - 2013-2022. Conforme informações contidas no *site* do MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, após a conclusão da consulta pública, a Secretaria de Direitos Humanos promoverá a análise das contribuições e, ao final, publicará o resultado dessa consulta no endereço da Internet: www.direitoshumanos.gov.br.

Implementar o SINASE garantindo os recursos financeiros em cofinanciamento para o funcionamento adequado dos programas socioeducativos, com **ênfase no direito à convivência familiar e comunitária**, à inclusão educacional, cultural e profissional, com base na Lei 12.594/2012 (grifo nosso).

A convivência familiar harmoniosa é reconhecida, já no preâmbulo da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, de 1989, como a melhor maneira de alcançar o pleno desenvolvimento da personalidade da criança¹⁰⁷. A Constituição de 1988 e o ECA também reconheceram a importância da família, esse último determinando que “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta”¹⁰⁸.

A publicação “O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil”, coordenada por Enid Rocha Andrade da Silva (2004), considerada o marco doutrinário para a elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, publicado em 2006, também defende a convivência familiar, mas destaca que devem ser levados em consideração os novos aspectos da família brasileira.

Na pesquisa, Rocha (2004) aponta que a família brasileira vem passando por mudanças, especialmente a partir da década de 50, pois a aceleração da urbanização e o crescente processo de industrialização trouxeram novos valores em torno do conceito de família. O estudo indica também que hoje no Brasil há uma diminuição do tamanho das famílias e uma diversificação de arranjos familiares, destacando-se o aumento do número de famílias monoparentais, das famílias compostas pelos cônjuges e filhos de casamentos anteriores, de famílias compostas por membros de várias gerações, dos domicílios multifamiliares (com várias famílias) e das unidades individuais.

¹⁰⁷ Para a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, criança é todo ser humano menor de 18 (dezoito) anos. Já o Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA, no caput do seu art. 2º, define criança e adolescente considerando a idade na qual o indivíduo esteja, enfatizando que a pessoa até os 12 (doze) anos de idade incompletos é considerada criança, situando-se na adolescência quem tenha de 12 (doze) a 18 (dezoito) anos de idade. Já a Organização Mundial de Saúde (OMS) entende que o período da adolescência se restringe dos 10 (dez) aos 20 (vinte) anos de idade, porém há variação de posicionamentos sobre os parâmetros da OMS.

¹⁰⁸ Art. 227 da Constituição Federal de 1988 e art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com base no Levantamento Nacional de Abrigos da Rede SAC¹⁰⁹, Rocha (2004) relata que a maioria das crianças que se encontra em situação de abrigo no Brasil, o está por motivos relacionados à pobreza e, que as condições de pobreza podem potencializar fatores geradores de violência e de violação de direitos preexistentes dentro das famílias. E observa ainda que: “Indevidamente, e violando direitos consagrados no ECA, a medida protetiva de abrigo em entidade, originalmente de caráter provisório e excepcional, vem sendo aplicada de maneira indiscriminada no Brasil, o que nos obriga a gestar políticas públicas voltadas a essas famílias e programas especiais de apoio sócio-familiar para sustentar uma política de preservação de vínculos”.

No presente trabalho, com base nos dados do “Relatório de Pesquisa Perfil do Adolescente Infrator”, realizado pela Secretaria de Planejamento – SECPLAN do MPDFT, já referenciado na Tabela 7¹¹⁰, concluiu-se que há relação entre a prática de ato infracional e a situação sócio-econômica do adolescente. Por isso, devem ser considerados os aspectos referentes à população mais pobre no que diz respeito à família.

O SINASE levou em conta a realidade nacional quanto à convivência familiar, definindo alguns padrões que devem ser seguidos na execução do atendimento socioeducativo nacional. Esses padrões, especialmente quanto à convivência familiar, se fundam na ampliação do conceito de família, na qualificação das relações afetivas e no respeito aos diferentes arranjos familiares, são eles:

- garantia do **atendimento às famílias dos adolescentes** estruturado em conceitos e métodos que assegurem a **qualificação das relações afetivas**, das condições de sobrevivência e do acesso às políticas públicas dos integrantes do núcleo familiar, visando seu fortalecimento;
- **ampliação do conceito de família para aquele grupo ou pessoa com as quais os adolescentes possuam vínculos afetivos**, respeitando os **diferentes arranjos familiares**;

¹⁰⁹ Ver IPEA/DISOC. Levantamento Nacional de Abrigos da Rede SAC. Relatório de Pesquisa número 1. Brasília, outubro de 2003 (não publicado).

¹¹⁰ Ver página 124.

- desenvolvimento de ações contidas no **Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. (grifos nossos) (2006:62/63)¹¹¹.

Seguindo as orientações do SINASE, as ações socioeducativas devem seguir as ações contidas no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, publicado em 2006 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O Plano trata em capítulo específico dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, exigindo a articulação do Plano com o SINASE para que o atendimento facilite a reintegração dos adolescentes em suas famílias e comunidades.

3.2.2 Execução de medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal

A análise da execução das medidas socioeducativas em meio fechado levará em consideração 02 (dois) aspectos considerados fundamentais para a hipótese levantada no início da pesquisa:

- Violações de direitos e garantias fundamentais dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado;
- Corpo técnico que atua no atendimento socioeducativo do Distrito Federal.

Esses dois aspectos foram selecionados pois identificou-se nas atas das reuniões do CDCA/DF que tais assuntos foram considerados chaves para a compreensão da atual situação do sistema socioeducativo no Distrito Federal.

¹¹¹ Esses padrões são parte do “eixo 6 - abordagem familiar e comunitária”, como parte do “parâmetro família”, pois o SINASE contém 8 (oito) parâmetros da ação socioeducativa organizados pelos seguintes eixos estratégicos: suporte institucional e pedagógico; diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual; cultura, esporte e lazer; saúde; escola; profissionalização/ trabalho/previdência; família e comunidade e segurança.

3.2.2.1 Violações de direitos e garantias fundamentais dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no Distrito Federal

Entre os anos de 2003 a 2005, foi realizada no âmbito do Distrito Federal a pesquisa “*Perfil dos jovens que morreram enquanto cumpriam medida socioeducativa de internação, semi-liberdade e liberdade assistida no DF (2003-2005)*”, divulgada em maio de 2007¹¹². Tal pesquisa foi uma iniciativa conjunta da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP, da Câmara Legislativa do Distrito Federal; do Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual–VIOLES/SER/UnB; da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude – PDIJD, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e da Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU.

Essa pesquisa foi motivada pela constatação por parte da Promotoria de Justiça do Distrito Federal de que estava ocorrendo um número acentuado de mortes de adolescentes que cumpriam medidas socioeducativa de internação, liberdade assistida e semiliberdade. Tal situação foi confirmada por uma sequência de denúncias recebidas pela Promotoria de Justiça e por outros órgãos, como a Comissão de Defesa Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na gestão encerrada em dezembro de 2003, algumas das denúncias apontando, inclusive, para a questão do extermínio dos adolescentes.

Estas denúncias foram realizadas por profissionais que atuam junto a este segmento, assim como de genitores/responsáveis por estes jovens. Profissionais e parentes relatavam, com insistência, que os adolescentes eram vítimas constantes de perseguições e

¹¹² Comissão de Defesa Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP, da Câmara Legislativa do Distrito Federal; UNB - Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual–VIOLES/SER/UnB; Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude – PDIJD, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. *Perfil dos jovens que morreram enquanto cumpriam medida socioeducativa de internação, semi-liberdade e liberdade assistida no DF (2003-2005)* – Relatório de Pesquisa; Brasília, maio de 2007.

ameaças não apenas de seus desafetos de gangues rivais, mas de policiais militares e civis insatisfeitos com a forma como a temática da infração vinha sendo tratada pelo Estado. Ressaltam, ainda, que durante a internação no Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE era possível criar uma rede de inimigos entre os profissionais que ali prestavam serviços, resultando em sua morte após a sua saída para cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto ou desligamento efetivo da medida. (2007:03).

A pesquisa constatou que 178 (cento e setenta e oito) jovens faleceram enquanto cumpriam medidas socioeducativas no Distrito Federal entre os anos de 2003 e 2005, sendo todos do sexo masculino. Outro dado revelador foi o local da morte, não havendo informação de onde ocorreu a morte em 44,38% dos casos. Mas quando declarados os locais, verifica-se que a maior parte das mortes ocorreu em vias públicas (32,58%) e em unidades de saúde (17,42%), sendo o terceiro local de maior incidência, com 06 (seis) registros (3,37%), o antigo CAJE, sendo que duas dessas mortes foram provocadas por armas de fogo.

Também foram produzidos dados quanto ao local de residência dos adolescentes mortos, sendo que a maioria residia em cidades satélites do Distrito Federal, com destaque para Planaltina, Ceilândia, Samambaia e Santa Maria, que, juntas, somam 54,49% do total. Outro dado alarmante foi produzido a partir das denúncias levadas à Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, constando que, nas cidades de Planaltina e Ceilândia, nos anos de 2000 a 2003, 40 (quarenta) adolescentes morreram enquanto cumpriam medida socioeducativa de liberdade assistida.

As conclusões trazidas pela pesquisa são assustadoras, especialmente pelo elevado número de mortes dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no Distrito Federal.

Dado preocupante é que o antigo CAJE foi considerado como o terceiro local em número de mortes, envolvendo inclusive arma de fogo, indicando que uma instituição pública que deveria zelar pela segurança dos adolescentes e desenvolver atividades educativas, é palco de crimes contra aqueles que deveriam ser tutelados pelo Estado. Observa-se frontal desrespeito ao oitavo princípio do SINASE, “Incolunidade, integridade física e segurança”, também uma exigência do ECA constante dos arts. 124 e 125.

E uma última e igualmente preocupante constatação foram as denúncias envolvendo violações de direitos humanos por parte dos agentes que trabalham na execução de medidas socioeducativas no Distrito Federal, em um total descompasso às determinações do SINASE quanto aos recursos humanos que atuam na execução das medidas socioeducativas, devendo serem instrumentos que venham a garantir a qualidade do atendimento.

As violações de direitos humanos durante a execução das medidas socioeducativas foi o assunto que mais apareceu nas atas das reuniões do CDCA/DF, entre os anos e 2000 a 2013.

Assim, tem-se como primeira manifestação relatada, a ata da 135ª Reunião Ordinária do CDCA/DF¹¹³, ocorrida em 12 de fevereiro de 2004, que tratou em grande parte do relatório encaminhado pelo CONANDA sobre a visita realizada ao CAJE em 03 de dezembro de 2003, em razão das mortes de adolescentes ocorridas no final do ano de 2003.

“O relatório apresenta propostas de alteração na referida unidade, aprovadas pela Plenária da 5ª Conferência Nacional da Criança e do Adolescente.

Foi esclarecido pela Secretária Executiva que uma cópia do referido relatório foi encaminhado ao Sr. Secretário da SEAS/DF - Secretaria de Estado de Ação Social do DF, responsável pelo atendimento socioeducativo do Distrito Federal naquela ocasião para ciência, e ao próprio CAJE, solicitando manifestação.

Nesta mesma reunião foi relatada uma nova morte de adolescente do CAJE, ocorrida um dia anterior a reunião, além de ter sido relatada a situação constrangedora vivida pela Presidência do CDCA/DF na ocasião, que somente foi informada da situação ocorrida por jornalistas. A Presidente pediu que constasse em ata que, na ocorrência de situações que envolvam o CAJE, deve a SEAS/DF comunicar imediatamente ao CDCA/DF. Foi também sugerido pelos presentes que o CDCA/DF solicitasse esclarecimentos sobre a situação na unidade de internação CAJE, tendo sido

¹¹³ Publicada no DODF n° 50, de 15.03.2004, Seção 01, pág. 14.

deliberado pelos presentes o envio de ofício com alguns questionamentos à SEAS/DF sobre: a descentralização do CAJE I e qual o orçamento para tal, prazo e providências em curso”.

Na ata da 136ª Reunião Ordinária do CDCA/DF¹¹⁴, ocorrida em 02 de março de 2004.

“Uma Conselheira esclareceu que ficou sabendo da tentativa de rebelião no CESAMI¹¹⁵ através da rádio CBN e questiona se o CDCA/DF tomou conhecimento da situação. A Sra. Presidente responde que ficou sabendo de tais ocorrências através de outras fontes pois neste caso foi informada através de outra Conselheira. Coloca que mais uma vez a SEAS/DF não informou o CDCA/DF e que somente foi inteirada dos fatos pela Conselheira representante da Secretaria do Trabalho e através da imprensa.

A Conselheira sugere que o CDCA/DF participe da reunião que está avaliando a citada tentativa de rebelião e reivindique o direito de participação na mesma. Outro Conselheiro manifesta a situação de desconforto a que este Conselho de Direitos fica submetido por não ficar informado sobre tais situações. Foi então sugerido que os responsáveis pelo CESAMI fossem convidados a esclarecer ao CDCA a proposta pedagógica que norteava seu atendimento, para que na próxima Reunião Ordinária estivessem presentes para apresentar o trabalho que vinham desenvolvendo. Foi ainda sugerida a realização de uma visita por parte de integrantes do CDCA/DF ao CESAMI, ficando a ser definida a data posteriormente”.

Essas passagens demonstram que o Conselho de Direitos à época não exerce o papel de órgão fiscalizador da política de atendimento socioeducativo distrital, não participando como ator social e lutando pela implementação no Distrito Federal do novo aspecto da Doutrina da Proteção Integral, a co-gestão com a sociedade civil. A falta de reconhecimento político do Conselho pelos gestores do atendimento socioeducativo distrital viola o 14º princípio do SINASE, “Gestão democrática e participativa das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

De acordo com o Regimento Interno do CDCA/DF os programas governamentais que envolvam criança e adolescentes precisam ser aprovados pela Plenária, dentre eles está o Programa de Atendimento Socioeducativo. A discussão ilustra a forma como vem sendo feitas as aprovações dos programas governamentais pelo CDCA/DF até os

¹¹⁴ Publicada no DODF n° 79, de 28.04.2004, Seção 01, pág. 7.

¹¹⁵ Centro Socioeducativo Amigoniano, administrado por padres de origem sul americana executores da medida socioeducativa de semiliberdade no Distrito Federal.

dias de hoje, sem muito rigor. A ata da 152ª Reunião Plenária Ordinária¹¹⁶, realizada em 14 de abril de 2005 cita que:

“Foi incluído em pauta a análise e deliberação do Programa de Atendimento Socioeducativo de Adolescentes em Conflito com a Lei do Distrito Federal, de acordo com a solicitação da SEAS-DF, a análise e deliberação sobre os referidos Planos é uma exigência da Secretaria Especial de Direitos Humanos para possíveis financiamentos de projetos para execução daqueles Programas. Na ocasião o Programa foi aprovado durante a Plenária, mas o Presidente lamentou a falta de tempo para uma análise mais aprofundada, solicitando que para o futuro os projetos que carecem de análise e deliberação do CDCA/DF sejam remetidos com mais antecedência”.

Novamente o CAJE é o tema central das discussões no CDCA/DF, ocupando toda a pauta da 180ª Reunião Ordinária do CDCA/DF, realizada em 09 de setembro de 2008, publicada no DODF nº 211, de 22 de outubro de 2008, pág. 4 e 5, onde a ata registra uma discussão a respeito do Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE.

“O Presidente do CDCA/DF abriu a discussão sobre o CAJE, fazendo uma reflexão sobre o posicionamento do CDCA/DF quanto às medidas socioeducativas aplicadas naquele momento no Distrito Federal. O Presidente solicitou à Conselheira do CESAM¹¹⁷, que fizesse um relato sobre as tragédias recentes ocorridas naquele Centro. A Conselheira disse que foi convidada para representar o CDCA/DF em visita ao CAJE, oportunidade em que constatou que “onde era para ter 2 (dois) adolescentes por espaço, tinham 5 (cinco) por espaço”. Disse que “estamos muito aquém quando se fala em sistema socioeducativo”. Citou a Portaria 21/2008 emitida pela Vara da Infância e Juventude que estabelece um plano a ser executado pelo Governo do Distrito Federal dentro de 30 (trinta) dias, e sugeriu que integrantes do CDCA/DF fizessem uma visita ao CAJE para verificar a atual situação pronunciando-se a respeito. Concluindo, solicitou um posicionamento do CDCA/DF em relação ao que está ocorrendo no CAJE, em nome do Fórum-DCA¹¹⁸ e da sociedade civil.

Na reunião, o Conselheiro do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CEDECA) fez menção aos 28 (vinte e oito) meninos que foram transferidos do CAJE para o Centro Penitenciário Especializado - CPE, mas que ainda estão cumprindo medida socioeducativa. Informou também que os 28 adolescentes foram levados para a 2ª Delegacia de Polícia do Distrito Federal onde foram lavrados os flagrantes por crime de cárcere privado e dano patrimonial. O Conselheiro sugeriu que o Governo do Distrito Federal consiga local apropriado para abrigar os adolescentes, antes que estes sejam transferidos para o Presídio da Papuda, por estas razões, sugeriu marcar com a devida urgência uma reunião com o Secretário de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania em busca de solução para o caso.

A Conselheira da Secretaria de Estado de Educação relatou que esteve na Escola do CAJE e que há uma Comissão no âmbito da Secretaria de Estado de Educação para tratar do assunto. Assim, o Presidente do CDCA/DF determinou que fosse marcada

¹¹⁶ Publicada no DODF n 90, de 16 de maio de 2005, seção 01, pg. 18 e 19.

¹¹⁷ Centro Salesiano do Adolescente Trabalhador do Distrito Federal (CESAM-DF).

¹¹⁸ O Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma ONG que congrega representantes da sociedade civil em torno da questão dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, sua atuação foi decisiva na mobilização pela aprovação do capítulo da criança e do adolescente da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Fórum continua sendo fundamental na mobilização da sociedade e na luta pela efetiva implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

uma reunião extraordinária do CDCA/DF com a presença do Secretário de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, cujos assuntos serão o CAJE e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Presidente também definiu o grupo de Conselheiros para visita ao CAJE em 10 de setembro de 2008 e a elaboração de relatório específico”.

A visita dos Conselheiros do CDCA/DF foi realizada em 10 de setembro de 2008 e foi amplamente divulgada na mídia especializada:

”Ontem (10/09/2008), uma comissão de representantes do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do DF visitou o CAJE. Segundo Socorro Leitão, membro do Conselho, a entidade solicitará uma reunião com o Secretário de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, Peniel Pacheco para discutir a priorização orçamentária para o sistema de Medidas Socioeducativas no DF, em meio fechado e aberto. Ela destaca a situação também precária na execução de Medidas Socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida). No documento, o Conselho reforça a necessidade de entrega imediata do Centro de Integração do Adolescente de Planaltina (CIAP); a transferência de 29 jovens que estão na Delegacia de Polícia Especializada (DPE) para unidade de internação de atendimento socioeducativo e solicita, com urgência, a realização de uma reunião com o Governador José Roberto Arruda (DEM/DF) para discutir a efetiva implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Com capacidade para abrigar até 80 internos, o CIAP deveria estar concluído em outubro de 2006. A inauguração foi marcada inicialmente para julho do ano passado e depois adiada para dezembro, mas até agora ainda não ocorreu”¹¹⁹.

Na ata da 185ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF¹²⁰, ocorrida em 10 de março de 2009,

“deliberou-se sobre o acompanhamento dos Centros de Internação do Distrito Federal, e um Conselheiro disse que não dava para esperar mais, sugerindo a criação de uma comissão provisória para esse fim até que fosse definida a comissão permanente, obtendo a aprovação dos demais Conselheiros”.

Na ata da 191ª Reunião Plenária do CDCA/DF¹²¹, ocorrida em 16 de setembro de 2009,

“foi mencionada mais uma vez a situação do Centro de Atendimento Juvenil Especializado - CAJE, tendo sido apresentada por um Conselheiro sua opinião pelo fechamento da referida unidade, devido às várias ocorrências de infringência aos direitos humanos ocorridos contra os adolescentes ali atendidos. Após debater sobre o assunto o Plenário decidiu remeter à, agora comissão permanente, Comissão de Medidas Socioeducativas a elaboração de uma resolução contendo o posicionamento do CDCA/DF no sentido de fechar o CAJE, a ser apresentada na próxima Reunião Plenária para aprovação. Decidiu-se, ainda, que o Secretário da SEJUS será convidado para se posicionar quanto à questão em tela, na próxima Reunião Plenária posterior à aprovação da referida resolução.

¹¹⁹ Disponível em: <http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/pauta/justica-determina-mudancas-urgentes-no-atendimento-socioeducativo-do-dis>. Acesso em 09 de maio de 2013.

¹²⁰ Publicada no DODF n. 73, de 16 de abril de 2009, seção 01, pg. 16 e 17.

¹²¹ Publicada no DODF n. 219, de 13 de novembro de 2009, seção 01, pg. 9 e 10.

Ao relatar as atividades da Comissão de Medidas Socioeducativas, a Conselheira responsável por esta Comissão informou que a Comissão esteve reunida com a Promotora de Justiça, Dra. Selma Leite, a qual evidenciou sua indignação quanto à aplicação das medidas socioeducativas no Distrito Federal. Disse, ainda, que a referida Promotora teceu elogios à nova Gestão do CDCA/DF no que tange às ações deste Conselho, e que firmou parceria conosco nas visitas aos Centros de Internação com início no dia 18 de setembro de 2009, duas vezes por semana. Concluídas as visitas aos Centros de Internações, a Comissão fará visitas nas unidades de Liberdade Assistida e Semiliberdade”.

Na Ata da 193ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF¹²², ocorrida em 18 de novembro de 2009,

“a Conselheira responsável pela Comissão de Medidas Socioeducativas falou da visita, ocorrida em 16 de setembro de 2009 ao CIAP (Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina), com a Promotora Selma, e em 18 de setembro de 2009 a Comissão visitou o CAJE com a participação do Promotor Anderson. A Conselheira leu o Ofício nº 271/2009, da Deputada Erika Kokay, encaminhando manifestos dos servidores do CIAP, mas decidiu-se que será relatado na próxima reunião plenária”.

Na ata da 195ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF¹²³, ocorrida em 24 de fevereiro de 2010,

“o Conselheiro Presidente da Comissão de Medidas Socioeducativas, informou que os relatórios das visitas de 2009 da Comissão continuarão em 2010, e que a Comissão elaborará um cronograma de visitas às unidades de Medidas Socioeducativas.”

Já na ata da 196ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF¹²⁴, ocorrida em 17 de março de 2010,

“no tocante à Comissão de Medidas Socioeducativas, o Conselheiro responsável pela Comissão informou que até maio de 2010, será realizada uma Audiência Pública sobre as Medidas Socioeducativas, e em outubro de 2010, será realizada uma Conferência para análise do que melhorou e os andamentos dados às ações pertinentes. Nos informes, o Conselheiro da instituição Aldeias SOS informou que o adolescente Abimael, delegado na Conferência Regional dos Direitos da Criança e do Adolescente de Taguatinga e que estava cumprindo medida socioeducativa no CIAGO, agora está empregado em uma pizzaria, o que é motivo de comemoração. Encerrando o ano de 2010, o CDCA/DF editou seu RELATÓRIO DE GESTÃO 2008/2010, no qual registra as principais realizações desse Conselho no período referido. Dentro do Relato da Comissão de Medidas Socioeducativas, foram citadas as principais ações desenvolvidas, dentre elas estão: criação de um Grupo de Trabalho para acompanhar as medidas socioeducativas; visitas periódicas aos Centro de Internação (CAJE, CIAP, CIAGO e CESAMI), sendo que algumas visitas foram feitas juntamente com representantes do MPDFT, fortalecendo a articulação de ações conjuntas com esta instituição; acompanhamento das gestões

¹²² Publicada no DODF n. 54, de 19 de março de 2010, seção 01, pg. 12 e 13.

¹²³ Publicado no DODF nº 60, 29 de março de 2010, seção 01, p. 11.

¹²⁴ Publicado no DODF nº 97, 21 de maio de 2010, seção 01, p. 14.

compartilhadas através de convênios; acompanhamento da transição dos funcionários da gestão compartilhada para os servidores efetivos aprovados no concurso da SEJUS; articulação com o Ministério Público para a efetiva desativação do CAJE e participação em Audiências Públicas na Câmara Legislativa que tratem da temática.”

A análise das atas das reuniões ocorridas entre os anos de 2008 e 2010 demonstram uma maior atuação por parte do CDCA/DF e dos Conselheiros que o compõem. O Conselho começa um caminho em direção à atuação que privilegie a democracia participativa, a criação de uma comissão permanente para acompanhar o atendimento socioeducativo é um importante indicativo, mas ainda não são identificadas ações que orientem a atuação do Conselho de Direitos como protagonista na formulação de políticas públicas para a criança e o adolescente no Distrito Federal.

A ata da 212ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF¹²⁵, ocorrida em 25 de agosto de 2011 relata que:

“A reunião contou com a presença da Subsecretária do Sistema Socioeducativo, da Secretaria da Criança, também Conselheira do CDCA/DF. Na ocasião foi relatada a morte de um adolescente no dia 20 de agosto do corrido ano, tendo a Subsecretária esclarecido as circunstâncias da morte do adolescente, expondo as providências que foram tomadas, falou ainda dos desafios enfrentados na SUBSIS. A Conselheira e Subsecretária informou que encaminhará para apreciação do CDCA um plano de desativação do CAJE”.

Na ata da 215ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF¹²⁶, ocorrida em 23 de novembro de 2011,

“a Presidente e Secretária da Criança relatou visita ao Centro de Internação Granja das Oliveiras (CIAGO) onde havia ocorrido nos últimos dias a morte de um adolescente, a Presidente informou que o crime ocorreu durante o banho de sol dos jovens em um dos módulos da unidade e que havia agentes no CIAGO no momento do ocorrido, porém estes não acompanharam o banho de sol dos adolescentes, o Plenário deliberou pela publicação de resolução determinando a realização de investigação qualificada para apuração das responsabilidades e recomendando a criação de uma Corregedoria no âmbito da Secretaria da Criança, que veio a ser criada em 02 de julho de 2012”.

Na ata da 217ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF¹²⁷, ocorrida em 08 de fevereiro de 2012,

¹²⁵ Publicado no DODF nº 137, de 12 de julho de 2012, seção 01, p. 22.

¹²⁶ Publicado no DODF nº 137, de 12 de julho de 2012, seção 01, p. 24.

“foi feita uma explanação pela Conselheira e Subsecretária do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, sobre o Plano de Atendimento a Adolescentes em Medidas Socioeducativas no Distrito Federal; na ocasião a Conselheira citou as dificuldades enfrentadas devido ao nível de precariedade do sistema em todos os níveis: estrutural, financeiro, dentre outros. A Conselheira enfatizou a necessidade de garantir o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente no que se refere às medidas socioeducativas no Distrito Federal e informou sobre a reunião que teve com a Secretária da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) para discutir a aplicabilidade da liberdade assistida e que estão realizando uma gestão compartilhada.

Dando continuidade à apresentação, foi realizado um breve relato do Planejamento Estratégico do Plano que culminou num diagnóstico da real condição do sistema socioeducativo no Distrito Federal. Outro Conselheiro cita os problemas que o Distrito Federal enfrenta com relação às medidas socioeducativas a muito tempo e indaga qual a contribuição do CDCA/DF para este processo, tendo em vista que o mesmo é um órgão fiscalizador e que os programas do governo devem estar inscritos no CDCA/DF e sofrer a devida inspeção”.

Observa-se pela leitura das atas das reuniões dos anos de 2011 e 2012, que o sistema socioeducativo passava ainda por uma crise, mas que as discussões travadas no CDCA/DF quanto ao assunto ganharam uma nova roupagem. A presença ininterrupta da Secretária da Criança, como Presidente do CDCA/DF e da Subsecretária do Sistema Socioeducativo como Conselheira de Direito sem dúvida marca um novo momento para o Conselho, que começa a se destacar como ambiente de discussão e de proposições para as políticas públicas da criança e do adolescente no Distrito Federal, especialmente para o atendimento socioeducativo distrital.

Também será trazida à análise a reunião convocada para tratar dos últimos acontecimentos na UIPP (antigo CAJE), realizada em 14 de setembro de 2012. Na ata da 17ª Reunião Extraordinária do CDACA/DF¹²⁸, realizada em 14 de setembro de 2012,

“a Presidente do CDCA/DF e Secretária da Criança iniciou a reunião falando do abandono que a Unidade de Internação do Plano Piloto – UIPP (antigo CAJE) sofreu ao longo do tempo e sobre sua falta de condição estrutural e segurança. Relatou com pesar as 03 (três) mortes que ocorreram em um período curto de tempo e lamentou o fato do sistema socioeducativo distrital apresentar algumas fragilidades. Afirmou que atitudes estão sendo tomadas, como a contratação de 141 (cento e quarenta e um) novos servidores, a previsão de serem chamados mais 122 (cento e vinte e dois) e a realização de um novo concurso público. Informou que foi realizada uma visita no último dia 13 (treze) de setembro à UIPP pela Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário e pelo atual Governador do Distrito Federal, que ficaram consternados com a situação. Disse que como

¹²⁷ Publicado no DODF nº 137, de 12 de julho de 2012, seção 01, p.26.

¹²⁸ Publicada no DODF nº 206, de 10 de outubro de 2012, seção 01, p.50.

resultado da visita, o Governador decretou que fossem aceleradas as obras para que sejam entregues antes do previsto e está sendo promovido um debate para desocupação da UIPP até dezembro desse ano.

A Coordenadora da Comissão de Medidas Socioeducativas relatou visita que fez à UIPP, onde ouviu alguns adolescentes e servidores. Na visita garantiu que o CDCA preza principalmente pela vida dos adolescentes e que já se posicionou a favor de discutir a prevenção da internação e o investimento nas medidas em meio aberto. Ratificou que não concorda com a construção de novas Unidades, já que a internação é considerada medida extrema e o Distrito Federal tem que romper com esse círculo de internação.

O Conselheiro Tutelar do Conselho Brasília Norte, Rafael da Veiga, também esteve presente à reunião. O Conselheiro Tutelar informou que o Conselho Tutelar de Brasília Norte tem um trabalho de monitoramento na UIPP e ressaltou que é necessário um acompanhamento idôneo dos processos dos adolescentes e uma equipe para investigar a violência institucional como, por exemplo, uma Comissão da Verdade. Citou também a superlotação entre um dos problemas que precisam ser sanados. Sugeriu a convocação do Poder Judiciário para dialogar com o CDCA/DF sobre as sentenças dadas pelos Juízes e sobre as visitas dos Defensores Públicos à Unidade. Também sugeriu que no mutirão realizado para análise dos processos sejam observados os atos infracionais que não deveriam resultar em internação e sim numa medida mais branda.

Também fez uso da palavra o Conselheiro representante do SINDSASC, atual Presidente do sindicato. Na fala lembrou que os adolescentes internados são fruto da sociedade e que o Ministério Público também tem parcela de culpa na quantidade de adolescentes cumprindo uma medida desproporcional ao seu ato infracional, e que as mortes na UIPP tem que ser estudadas. Também relatou que quando há mortes nas unidades o processo pedagógico é deixado de lado prejudicando a recuperação dos adolescentes. Sugeriu que o Conselho pressione o Governo do Distrito Federal para que ele reestruture as Unidades de Medidas em Meio Aberto e libere os mesmos recursos que são liberados para a internação.

O CEDECA/DF (Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente) também enviou representante à reunião, que corroborou com a fala da Presidente da necessidade da construção de novas Unidades de Internação neste momento, mas que somente isso não é o bastante. Lembrou que desde 2005 a UIPP apresenta superlotação e que os recursos liberados para o meio aberto são inferiores aos liberados para internação. Ainda com a palavra, disse que o discurso de Direitos Humanos não está presente na sociedade e que o sistema de justiça está internalizando este pensamento pois o Distrito Federal lidera o ranking nacional de internos, que é 03 (três) vezes maior que o índice nacional.

A Presidente informou ao final da reunião que será realizado um seminário sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE e iniciados os trabalhos para **construção do Sistema Distrital de Atendimento Socioeducativo**”.

A convocação de uma Reunião Extraordinária no CDCA/DF para esclarecer sobre as situações de violência e as providências a serem tomadas demonstra que o Distrito Federal passa por um momento de transição de paradigmas na questão do adolescente em conflito com a lei, especialmente diante do objetivo exposto pela Presidente desse Conselho, de construção de um sistema socioeducativo distrital. Ressalta-se que a convocação foi solicitada pela Presidente e Secretária da Criança, atual responsável pela gestão do

atendimento distrital. Também salta aos olhos o alto nível das discussões que se alcançou por parte dos próprios Conselheiros e por convidados externos convocados para o debate.

As discussões travadas na 17ª Reunião Extraordinária do CDCA/DF vão ao encontro das ideias defendidas nesta pesquisa, de que as violações de direitos humanos nos centros de cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado do Distrito Federal foram causadas ao longo do tempo por diversos fatores. Mas os principais são: a falta de investimentos por parte dos governos do Distrito Federal nas medidas socioeducativas em meio aberto; a superlotação das unidades em meio fechado, causadas sobretudo pelo excesso por parte dos membros do sistema de justiça na aplicação da medida extrema, de internação e a falta de aparelhamento do atendimento socioeducativo como um todo, com unidades em péssimo estado de conservação e déficit de funcionários qualificados, para que ocorra uma verdadeira socioeducação.

No início do ano de 2013, mais especificamente em 13 de janeiro, ocorreu a morte de um adolescente de 17 (dezessete) anos dentro da Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP), antigo CAJE. Em razão do ocorrido, a Secretária da Criança do Distrito Federal informou que iria abrir sindicância para apurar os fatos, e que se fosse constatada qualquer falha, os atendentes de reintegração social responsáveis pelos adolescentes poderiam ser punidos, de acordo com investigações da polícia militar à época, o adolescente foi enforcado e após afogado no vaso sanitário, e segundo a polícia civil, 02 (dois) internos confessaram a autoria do crime. Outra notícia envolvendo situação de violência no antigo CAJE foi em abril de 2013, quando um adolescente foi ferido com golpes de estilete por outros adolescentes durante o horário de visita, as investigações à época demonstraram que a causa foi uma rixa, também não tendo sido comentado o fato nas reuniões do Conselho.

Apesar dos eventos de violência no antigo CAJE, as mudanças institucionais continuam sendo noticiadas, na ata da 229ª Reunião Plenária Ordinária¹²⁹, realizada em 21 de março de 2013:

“A Presidente e Secretária da Criança informou que há um Projeto de Lei para que o Sistema Socioeducativo se torne uma fundação e falou da intenção de criar uma nova carreira para os Atendentes de Reintegração Social (ATRS). A Presidente também falou das dificuldades na semiliberdade por falta de áreas para seu funcionamento. Informou também que a Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP) será desativada em outubro e que o processo de licitação para a implusão da estrutura já está sendo feito, assim como a criação de uma comissão para acompanhar o processo de desocupação do antigo CAJE. A Presidente finalizou sua fala afirmando que a reestruturação do sistema socioeducativo está sendo feita a partir de ação conjunta com o Poder Judiciário e com grandes investimentos do Estado, sendo que o Núcleo de Atendimento Inicial - NAI foi um grande marco para isso”.

Em maio de 2013 a Secretária de Estado da Criança visitou as obras para adaptação da Unidade de Internação de São Sebastião (UISS) às determinações do ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente e do SINASE- Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, a unidade contará com escola em tempo integral, oficinas profissionalizantes, quadra coberta, campo de futebol, teatro de arena, espaço ecumênico, refeitório, lavanderia além de área de visita e horta. A Secretária afirmou que em agosto de 2013 as obras devem estar concluídas. O local também contará com uma área de saúde com enfermaria e atendimento odontológico e médico e os internos contarão com um programa, que será desenvolvido em parceria com a Secretaria de Saúde, de prevenção ao uso de tabaco e outras drogas. Na ocasião a Secretária lembrou que também estão em obras de adaptação as unidades de internação de Brazlândia e de Santa Maria, com previsão de entrega em agosto de 2013 e outubro de 2013, respectivamente. Com a entrega das novas unidades a previsão é desativar a UIPP-Unidade de Internação do Plano Piloto, antigo CAJE, querendo a Secretária fazê-lo em 12 de outubro de 2013, para carregar a data de significados. Ainda há previsão de construção de mais quatro novas unidades para acabar com a superlotação no sistema distrital,

¹²⁹Publicado no DODF nº 96, de 13 de maio de 2013, seção 01, p. 13.

sendo uma unidade em Sobradinho, uma no Gama, uma em Ceilândia e outra em Samambaia, sendo que as 02 (duas) primeiras devem ficar prontas em março de 2014 e as 02 (duas) últimas em 2015. A visita foi noticiada no sítio eletrônica da Secretaria da Criança do Distrito Federal¹³⁰.

As mais recentes notícias sobre o sistema socioeducativo distrital, datam de 05 de julho de 2013, quando a Agência Brasília divulgou que o Distrito Federal investiu R\$38 milhões em três novas unidades de internação até agora, e que a Unidade de Internação do Plano Piloto (antigo CAJE) será desativada até dezembro deste ano, depois que as unidades de São Sebastião, Brazlândia e Santa Maria forem inauguradas. Na ocasião, a Secretária da Criança afirmou que a Secretaria da Criança e o Governo do Distrito Federal, querem concretizar o sonho de transformar o caótico sistema socioeducativo distrital em uma referência nacional, de acordo o Estatuto da Criança e do Adolescente e o SINASE.

Na ocasião, a Secretária da Criança também falou sobre o Núcleo de Atendimento Integrado - NAI, afirmando que o NAI do Distrito Federal é o primeiro do país a contar com o atendimento psicossocial e humanizado desde o primeiro instante.

Na notícia também foram divulgados dados dos primeiros 04 (quatro) meses de funcionamento do NAI, criado em fevereiro de 2013, mostrando que os casos de atos infracionais ocorrem com maior incidência entre os adolescentes de 13 (treze) a 17 (dezesete) anos que deixaram de frequentar a escola na 5ª série. De acordo com a notícia, os casos aumentam com a idade, mas o nível de escolarização se mantém; ou seja, a evasão escolar está diretamente ligada a atos ilícitos, ao contato precoce com o mundo das drogas,

¹³⁰ Disponível em: <http://www.crianca.df.gov.br/noticias/item/2245-vista-comprova-que-obras-das-unidades-estao-adiantadas.html>. Acesso em 24 de junho de 2013.

por exemplo. Dentre as infrações, o roubo é que tem maior número de registro, seguido por tráfico de drogas, porte de armas, furto, entre outras¹³¹.

3.2.2.2 Corpo técnico que atua no atendimento socioeducativo do Distrito Federal

O Distrito Federal possui um histórico de crises institucionais no atendimento socioeducativo, como já analisado anteriormente, e para esta pesquisa, um dos fatores desencadeantes é a política de recursos humanos para a execução das medidas socioeducativas.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) traz algumas considerações sobre a metodologia de gestão, definindo parâmetros para a política de recursos humanos do sistema.

Os recursos humanos são considerados como instrumentos garantidores da qualidade do atendimento socioeducativo, devendo as instâncias gestoras estruturar critérios para a seleção de pessoal e formação continuada.

O SINASE determina que a contratação de recursos humanos no sistema socioeducativo deve ocorrer através de concurso público, vinculada a um processo seletivo com as etapas de: avaliação de currículo e prova seletiva, com conteúdos sobre o direito da criança e do adolescente (fundamentos jurídicos, políticos, sociológicos, éticos, pedagógicos, filosóficos e históricos da socioeducação, política de atendimento à infância e juventude e regimes de atendimento), métodos e técnicas da ação socioeducativa; entrevista e dinâmicas de grupo que favoreçam a expressão pessoal; e exames médicos admissionais, O SINASE também afirma a importância de implantação de plano de carreira para que os funcionários tenham oportunidade de crescimento no desempenho de suas funções. Não podendo ser

¹³¹ CAJE será desativado até dezembro. Agência Brasília de Notícias. Disponível em: <http://www.df.gov.br/noticias/item/7333-caje-ser%C3%A1-desativado-at%C3%A9-dezembro.html> Acesso em 05 de julho de 2013.

esquecida a formação continuada dos atores sociais, considerada como fundamental para a evolução e aperfeiçoamento das práticas sociais no atendimento socioeducativo.

O SINASE exige que a política de recursos humanos do atendimento socioeducativo se pautem minimamente em nas seguintes ações:

- a) *capacitação introdutória*: é específico e anterior à inserção do funcionário ao sistema, tendo como referência os princípios legais e éticos da comunidade educativa e o projeto pedagógico;
- b) *formação continuada*: atualização e aperfeiçoamento durante o trabalho para melhorar a qualidade dos serviços prestados e promover o profissional continuamente;
- c) *supervisão externa e/ou acompanhamento das Unidades e/ou programas*: coordenada por especialistas extra-institucionais, cria-se um espaço onde os agentes socioeducativos podem expor suas dificuldades e conflitos nos diversos âmbitos (afetivo, pessoais, relacionais, técnicos, grupais, institucionais) da prática cotidiana, com o objetivo de redirecionamento dos rumos, visando à promoção dos princípios ético-políticos da comunidade socioeducativa. Incluem-se também o acompanhamento e a participação dos conselhos profissionais (SINASE, 2006:54).

O SINASE exige para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto a presença de técnico para acompanhamento e orientação do adolescente, já para as medidas em meio fechado esse técnico recebe a denominação de socioeducador, que é o profissional com atribuições relativas à preservação da integridade física e psicológica dos adolescentes e dos funcionários quanto às atividades pedagógicas¹³².

A prática do atendimento socioeducativo no Brasil não possui uma uniformização de denominações para o exercício de funções. “No caso brasileiro, essa diversidade de nomenclaturas pode também ser associada aos diferentes momentos da história do atendimento socioeducativo (ex: monitor, no contexto do Código de Menores *versus* Atendente de Reintegração Social, a partir do ECA); às diferenças existentes entre as unidades de execução de medidas socioeducativas (ex: agente de segurança da internação tradicional *versus* educador social de entidade gerenciada por grupo religioso); bem como aos

¹³² SINASE. Disponível em: http://www.sedh.gov.br/sedh/arquivos/spdca/sinase_integra1.pdf. Acesso em 07 de junho de 2013.p.45.

valores sociais e visões de sujeito que coexistem em tensão no sistema socioeducativo nos dias de hoje”. (Yokoy, 2012:90).

A Classificação Brasileira de Ocupações - CBO¹³³, que tem a finalidade de identificar as ocupações para que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) reconheça a existência daquela profissão no mercado de trabalho para uma futura regulamentação, feita através de lei, se utiliza de códigos para identificar uma área de atuação, títulos para identificar as atribuições dos trabalhadores e subtítulos para classificar as profissões.

Dentro do código da família ocupacional e do título “trabalhadores de atenção, defesa e proteção a pessoas em situação de risco”, estão 05 (cinco) subtítulos: educador social, agente de ação social, monitor de dependência química, conselheiro tutelar e socioeducador. Ressalta-se que a profissão de educador social¹³⁴ foi incluída na CBO em janeiro de 2009 e a de socioeducador passou a ser reconhecida como profissão em janeiro de 2013, sendo a profissão de atendente de reintegração social uma sinonímia para este último.

5153 :: Trabalhadores de atenção, defesa e proteção a pessoas em situação de risco e adolescentes em conflito com a lei

5153-10 - Agente de ação social

Agente de proteção social, Agente de proteção social de rua, Agente social

5153-10 - Agente de ação social

Agente de proteção social, Agente de proteção social de rua, Agente social

5153-15 - Monitor de dependente químico

Conselheiro de dependente químico, Consultor em dependência química

5153-20 - Conselheiro tutelar

5153-25 - Socioeducador

Agente de apoio socioeducativo, Agente de segurança socioeducativa, Agente educacional, Atendente de reintegração social

Descrição Sumária

Visam garantir a atenção, defesa e proteção a pessoas em situações de risco pessoal, social e a adolescentes em conflito com a lei. Procuram assegurar seus

¹³³ A Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, instituída por Portaria Ministerial do Ministério do Trabalho e Emprego – TEM, nº 397, de 09 de outubro de 2002. Os efeitos de uniformização pretendida pela Classificação Brasileira de Ocupações são de ordem administrativa e não se estendem as relações de trabalho. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/saibaMais.jsf> Acesso em 30 de junho de 2013.

¹³⁴ Está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5346/2009, que cria a profissão de Educador e Educadora Social, de autoria do Dep. Federal Chico Lopes (PCdoB-CE). Ementa: Dispõe sobre a criação da profissão de educador e educadora social e dá outras providências. Justificativa: Os Educadores e Educadoras Sociais possuem indubitável relevância no cenário profissional brasileiro e têm sido os parceiros mais importantes de assistente sociais, psicólogos, pedagogos, sociólogos e advogados, dentre outros profissionais, que atuam no processo de enfrentamento a dívida social que o País tem com sua população. No entanto, possuem características de atuação, necessidades de formação e organização próprias, e assim, buscam o fortalecimento de sua identidade profissional.

direitos, abordando-as, sensibilizando-as, identificando suas necessidades e demandas e desenvolvendo atividades e tratamento¹³⁵.

O atendimento socioeducativo distrital, em um reflexo do que acontecia nacionalmente, antes do advento do SINASE, tinha o seu quadro de funcionários sustentado por profissionais temporários, o que fragilizava e interrompia as atividades desenvolvidas na execução das medidas socioeducativas, por isso o Governo do Distrito Federal realizou concurso público para alguns cargos, contemplando em parte a gama de denominações existentes para o trato do adolescente que comete ato infracional.

A execução do atendimento socioeducativo no Distrito Federal entre os anos de 2007 a 2009 foi alvo de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF¹³⁶, onde o “Programa de Reinserção Social das Crianças e dos Adolescentes do Distrito Federal, em regime de medidas socioeducativas”, ainda sob a gestão da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS) foi analisado.

O TCDF constatou que uma das causas para a não realização do programa na sua integralidade era o déficit de servidores nas unidades do sistema socioeducativo, e que o concurso público recente (ocorrido em 2008) sequer constou do planejamento orçamentário de anos anteriores, além de também não constar do planejamento do sistema socioeducativo de anos anteriores ações específicas para o treinamento e formação de servidores sobre a temática criança e adolescente, exigência contida no SINASE.

Para cumprir as exigências do SINASE quanto aos recursos humanos alocados na execução do atendimento socioeducativo à época, em 27 de fevereiro de 2007 já havia sido assinado o TAC 001/2007¹³⁷, firmado entre o Ministério Público do Distrito

¹³⁵ Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf> Acesso em 04 de julho de 2013.

¹³⁶ Auditoria Operacional do “Programa de Reinserção Social das Crianças e dos Adolescentes do DF, em regime de medidas socioeducativas”. Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF. Decisão ORDINÁRIA Nº 2565/2011 - Processo nº: 8.960/09. Publicado no DO DF nº 97, de 23.5.2011, pág. 12.

¹³⁷ Disponível em: <http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Pecas/TAC%2001-2007.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2013.

Federal, a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUS) e a Secretaria de Governo do Distrito Federal, que versou basicamente sobre a necessidade de substituição dos servidores temporários atuantes na execução das medidas socioeducativas do Distrito Federal, criação e/ou estruturação da carreira de servidores públicos para atuação na execução das medidas socioeducativas e realização de concurso público para a carreira.

Em razão do cumprimento parcial do TAC, foi feito um Aditamento¹³⁸ em 09 de setembro de 2008, obrigando o Governo do Distrito Federal a realizar o concurso público, atualmente os recursos humanos que atuam no atendimento socioeducativo distrital são quase que integralmente compostos por servidores concursados da carreira de Assistência Social, excetuando-se alguns funcionários contratados nas unidades em que ainda vigora a gestão compartilhada através de convênios entre o Distrito Federal e instituições privadas.

O fato de uma decisão judicial ter dado causa à realização do concurso público, fez com que o Governo do Distrito Federal falhasse em algumas exigências do SINASE, impossíveis de serem cumpridas em razão do curto espaço de tempo e de orçamento para as ações, para esta pesquisa, as falhas na realização dos certames e no curso de formação inicial, são uma das causas da crise a qual passa o atendimento socioeducativo distrital quanto ao corpo profissional que atua na execução de medidas socioeducativas.

Yokoy, ao pesquisar o corpo técnico que atua no sistema socioeducativo do Distrito Federal, aponta para a importância da formação inicial exigida pelo SINASE, para a “construção de novos circunscritores materiais e simbólicos na cultura institucional. O investimento em treinamentos iniciais, apesar de necessário, não tem se mostrado suficiente para suprir esses dois focos.” (2012:07).

O corpo técnico que atua no sistema socioeducativo do Distrito Federal faz parte da carreira de Assistência Social no Distrito Federal, criada pela Lei Distrital n. 085, de

¹³⁸Disponível em: http://www.mpdft.gov.br/pdf/tacs/TAC_2007_001_ADITIVO.pdf. Acesso em 10 de maio de 2013.

29 de dezembro de 1989, vem sendo reestruturada ao longo do tempo. Em 1994, a Lei Distrital nº 661, de 28 de janeiro de 1994 cria, no Quadro de Pessoal da Fundação do Serviço Social do Distrito Federal, a Carreira de Atividades de Apoio à Reintegração Social, criando também o cargo de atendente de reintegração social como função de nível médio. Ao longo das alterações na carreira de Assistência Social apareceram tentativas de mudança na sua denominação, que nunca obtiveram êxito, sendo esse um dos indicativos da disputa entre as Secretarias de Governo pela gestão do atendimento socioeducativo no Distrito Federal.

A Lei Distrital nº 4.281, de 23 de dezembro de 2008, mudou as denominações da lei de criação da carreira, substituindo-as pelos cargos de especialista em Assistência Social, técnico em Assistência Social, e auxiliar em Assistência Social, de níveis superior, médio e básico, mantendo-se o atendente de reintegração social com a mesma denominação e de nível médio.

Yokoy relata que há uma rivalidade entre membros da carreira do sistema socioeducativo distrital, especialmente “entre os ATRS e os especialistas da equipe técnica. A hierarquização de cargos manuais/ATRSs e intelectuais/Especialistas propicia um clima de não-cooperação entre as diferentes equipes no sistema; não costumam existir reuniões dos profissionais de diferentes unidades socioeducativas e nem entre profissionais da mesma unidade” (2012:31), o que motivou a criação de um sindicato próprio para os ATRS, o SIND-ATRS, e a luta por uma carreira própria apartada das outras carreiras da Assistência Social no Distrito Federal.

Nas unidades de execução de medidas socioeducativas distritais em gestão compartilhada com a Congregação dos Religiosos Terciários Capuchinhos de Nossa Senhora das Dores (Amigonianos), que se funda nos princípios constantes de Projeto Pedagógico Terapêutico – PPT, os socioeducadores são denominados educadores sociais. Mas de acordo com Yokoy (2012), o cargo de educador social existe formalmente para se referir aos animadores sociais que executam os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

(SCFV) destinado a diversas faixas etárias nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST).

De acordo com a Lei Distrital nº 4.281, de 23 de dezembro de 2008, os profissionais de nível médio denominados atendentes de reintegração social (ATRS), exercem, formalmente, a função de socioeducador definido no SINASE.

Para o cargo de ATRS a definição de suas atribuições só veio a ocorrer em 2010, através do Anexo Único da Portaria Conjunta DF - SEPLAG/SEJUS nº 03, de 22 de janeiro de 2010, que traz as descrições das atividades do cargo de nível médio de atendente de reintegração social no Distrito Federal.

“DESCRIZAÇÃO SUMÁRIA: Executar atividades relacionadas à guarda, vigilância, acompanhamento e segurança dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, sob regime de privação de liberdade e/ou restrição de direitos, nas unidades de internação, semiliberdade e liberdade assistida do órgão executor do Sistema de Atendimento Socioeducativo no Distrito Federal; participar de programas de treinamento; executar outras atividades de interesse na área¹³⁹.”

¹³⁹ O documento também descreve as atividades detalhadas dos Atendentes de Reintegração Social e as exigências pessoais para o cargo. **DESCRIZAÇÃO DETALHADA:** recepcionar os adolescentes recém-chegados e orientá-los quanto à disciplina, direitos e deveres estabelecidos nas normas internas da unidade, recolher, cadastrar e encaminhar os pertences dos adolescentes recém-chegados ao local estabelecido nas normas internas da unidade, após conferência e assinatura do adolescente, no ato de sua entrada ou desligamento da unidade; entregar uniforme ao adolescente recém-chegado à unidade, se for o caso; encaminhar o adolescente, recém-chegado à unidade, ao setor médico para avaliação física; determinar o quarto mais adequado ao adolescente recém-chegado, em conjunto com a direção e o setor de segurança, avaliando as situações de risco e sua integridade física e moral, bem como da unidade; acompanhar o adolescente até o quarto determinado e apresentá-lo aos demais adolescentes; tomar ciência dos fatos registrados no livro de ocorrências da unidade, na passagem do plantão e sempre que necessário; adotar os procedimentos de rotina como receber as chaves dos quartos, realizar a chamada por quarto e verificar os cadeados; observar os horários das atividades de cuidados pessoais de higiene e de recolhimento aos quartos; manter a guarda das alas; acionar a equipe de segurança em caso de anormalidades; inspecionar e instruir os adolescentes quanto aos hábitos de higiene; verificar a apresentação pessoal, distribuir material de higiene e limpeza, recolher os uniformes, roupas de cama e toalhas conforme cronograma da lavanderia, fiscalizar e coordenar a organização dos quartos, banheiros e alas e recolher o material não utilizado; vistoriar os quartos; revistar colchões e banheiros, verificar instalações hidráulicas e elétricas, condições físicas das paredes, corredores e outros; realizar revistas pessoais nos adolescentes nos momentos de recepção, final das atividades e sempre que necessário, impedindo que mantenham a posse de objetos e substâncias não autorizadas; recolher e comunicar imediatamente ao setor de segurança e à direção da unidade os objetos e substâncias não autorizadas, quando encontrados; manter-se atento às condições de saúde dos adolescentes, sugerindo que sejam providenciados atendimentos e encaminhamentos aos serviços médicos e odontológicos sempre que necessário, solicitar veículo e escolta e acompanhar o adolescente ao hospital até a conclusão do atendimento médico e seu retorno à unidade; comunicar à direção da unidade a hospitalização do adolescente; atender às determinações e orientações médicas, ministrando os medicamentos prescritos, quando necessário; coordenar e supervisionar a distribuição das refeições e lanches aos adolescentes, assegurando a ordem e disciplina; supervisionar o horário das visitas semanais; receber os visitantes constantes

Durante a Política de Bem Estar do Menor, era conhecido como monitor o profissional que lidava diretamente com o adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, cuja imagem era similar ao do carcereiro das instituições prisionais.

Tatiana Yokoy de Souza, ao longo das entrevistas de sua pesquisa nos centros de internação do Distrito Federal, identificou que “alguns adolescentes ainda chamam os ATRs de monitores; da mesma forma, algumas bases físicas da ação socioeducativa dos ATRs são chamados de monitoria ainda hoje. Podemos interpretar esse dado como um indicador da coexistência na cultura socioeducativa de paradigmas punitivos historicamente constituídos desde o Código de Menores e de paradigmas protetivos, mais próximos dos preceitos defendidos pelo ECA e pelo SINASE” (2012:90/91).

Aguiar (2006) em pesquisa sobre e no antigo CAJE, identificou que os atendentes de reintegração social eram conhecidos como agentes sociais, A autora afirma que,

da listagem elaborada previamente; acompanhá-los até a presença do adolescente; manter-se atento durante toda a visita; interferir em casos necessários; avisar quanto ao término da visita e acompanhar a saída dos visitantes; acompanhar o processo de entrada das visitas dos adolescentes, registrando-as em livro próprio, fazendo revistas e verificação em alimentos, bebidas ou outros itens trazidos; realizar revistas em veículos e pessoas que adentrem as unidades, conforme normas de segurança estabelecidas; acompanhar o adolescente ao local determinado para as atividades, conforme determinação prévia; manter-se presente durante o desenvolvimento das atividades internas ou externas do adolescente e, ao término destas, acompanhá-lo ao quarto, após revista; certificar-se da pontualidade e assiduidade dos internos nas atividades desenvolvidas; acompanhar os adolescentes à Delegacia da Criança e do Adolescente, Fóruns, Instituto Médico Legal ou a quaisquer outras atividades externas; auxiliar no desenvolvimento das atividades pedagógicas, orientando os adolescentes para que mantenham a ordem, a disciplina, o respeito e a cooperação durante as atividades; prestar informações à equipe de profissionais técnicos sobre o desenvolvimento observado nos adolescentes para compor os relatórios e estudos de caso; inspecionar instalações físicas da unidade, recolhendo objetos que possam comprometer a segurança; seguir procedimentos e normas de segurança; certificar-se da observância das recomendações quanto à prevenção de incêndios, mantendo-se preparado para adotar procedimentos de combate ao fogo, caso necessário; efetuar rondas periódicas de inspeção da parte externa da unidade, examinando portas, janelas e portões, para se assegurar de que estão devidamente fechados, atentando para eventuais anormalidades; fiscalizar a entrada e saída de pessoas na unidade ou setor, permitindo o acesso apenas àquelas que estiverem autorizada, seguindo a orientação de superiores; impedir o acesso à unidade ou setor de pessoas, veículos, bens e materiais não autorizados pela direção; observar a movimentação de pessoas nas imediações do seu posto de trabalho, comunicando à direção ou setor de segurança qualquer irregularidade ou atitude suspeita observadas; manter a guarda de objetos e bens pertencentes a visitantes autorizados; atender e prestar informações ao público; manter o registro de todas as ocorrências verificadas durante seu turno de trabalho; elaborar e apresentar ao responsável hierárquico, mensalmente, relatórios das atividades desenvolvidas; executar outras atividades de mesma natureza e nível de complexidade. **COMPETÊNCIAS PESSOAIS: demonstrar autoridade moral; trabalhar em equipe; demonstrar atenção; manter-se imparcial; demonstrar autocontrole em situações de risco; evidenciar resistência à frustração e à fadiga.**

para os profissionais que trabalhavam no antigo CAJE, foi ocorrendo a exclusão do termo social, vindo a serem conhecidos apenas como agentes. Em nota, a autora traz alguns exemplos dessa transição, causada, na sua visão, pela entrada da polícia civil na administração do antigo CAJE, a partir de 1998.

“Ressalta-se a mudança de emblema na camiseta utilizada pelos “agentes sociais”, ou seja, antes havia a figura de uma pessoa estendendo a mão para uma criança sob o fundo de um nascer do sol. Atualmente, o emblema da camiseta é o símbolo do Distrito Federal nos mesmos moldes da polícia civil. Além disso, há uma carteira de identificação que também segue os mesmos moldes da polícia, uma vez que nesta encontramos de um lado o símbolo do Distrito Federal e do outro o nome “Agente”; inclusive, muitos “agentes sociais” utilizam essa carteira no intuito de se passarem por policiais, ingressando em festas e atividades recreativas sem pagar entrada e sem enfrentar fila” (2006:25).

“Nesse contexto, o lugar de trabalho dos atendentes deixa de ser um espaço onde coabitam servidores e adolescentes infratores para se tornar um local em que tais atores passam a ficar separados por meio de uma barreira física a qual é composta de paredes gradeadas, permitindo que os funcionários visualizem os adolescentes sem ter contato físico com eles. Com essas mudanças, a concepção do trabalho como ATRS também se modifica, surgindo a necessidade inclusive de evitar não só o contato físico, mas também o contato interpessoal, o que altera a relação social estabelecida entre esses atores. Nessa conjuntura, ressalta que ministram-se cursos de capacitação tais como: manuseio de tonfa (espécie de cassetete), técnicas de como algemar e técnicas de defesa pessoal” (Aguiar, 2006:27). Em 2003 ocorre a primeira rebelião com a presença da polícia na instituição, o que gerou a saída do Gerente de Segurança, e a mudança na direção da instituição, endurecendo ainda mais as práticas de segurança e a punição das questões de disciplina praticadas pelos internos do antigo CAJE.

As entrevistas realizadas por Tatiana Yokoy de Souza [YOKOY (2012:91)], em sua pesquisa com os ATRS, levaram essa autora a observar que: “o termo “educador social”, não é parte do cotidiano de trabalho dos entrevistados, que se identificaram e foram

identificados prioritariamente com os termos “agente” e “ATRS” (códigos mais frequentes nas entrevistas).” Essa autora afirma ainda:

“Do ponto de vista sócio-cultural, distintas políticas de interpretação podem coexistir em um mesmo programa socioeducativo, acarretando tensões dinâmicas entre diferentes ideologias; diferentes visões de mundo, de si e do Outro; bem como entre diferentes práticas de atendimento socioeducativo.

No que se refere ao termo “agente”, de acordo com os entrevistados, existiria uma diferenciação dos ATRSs que atuam no meio fechado, denominados “agentes de segurança”, e os que atuam no meio aberto, “agentes sociais”. O “agente de segurança” atua de modo operacional, prioritariamente sobre a disciplina e a contenção, tidas como os principais dispositivos de segurança nos regimes privativos de liberdade, em especial. Em virtude dessa diferenciação, sua imagem pública e identidade profissional confundem-se muito com a dos policiais e dos técnicos-penitenciários, o que é ratificado, inclusive, pelo uso de uniforme profissional negro e equipamentos similares, tais como algemas e tonfas (Yokoy, 2012: 91).

A superlotação das unidades de cumprimento das medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal vem sendo um fato recorrente, o que agrava ainda mais a “cultura de cadeia” vigente nessas unidades. “Na cultura da cadeia, o outro é representado como ameaça permanente em potencial, inibindo o estabelecimento de um diálogo interpessoal construtivo entre adolescentes e educadores sociais e dificultando que os educadores sociais se signifiquem como tal. Por meio da adoção da lógica retributiva, adolescentes e educadores sociais entendem que devem se tratar da mesma forma como são tratados, perpetuando o ciclo de baixa qualidade das relações.” (Yokoy, 2012:27).

Assim, defende-se nesta pesquisa, que as crises institucionais do sistema socioeducativo distrital têm na superlotação das unidades de cumprimento das medidas socioeducativas em meio fechado uma importante causa, gerando tensão entre os profissionais que lá atuam e dando margem à perpetuação da cultura institucional de cadeia.

Em setembro de 2012 um interno do CIAGO fugiu a caminho do hospital, quando 02 (dois) homens, sendo um deles armado, parou a viatura e ameaçou atirar, segundo os ATRS que estavam fazendo a escolta. O fato motivou a negativa dos ATRS em levar os internos para atividades externas temendo sua segurança pessoal.

Em outubro de 2012, a Câmara Legislativa do Distrito Federal aprovou o PL 1.185, que regulamenta o porte de arma para os agentes penitenciários fora dos estabelecimentos penais, sendo que o art. 3º autoriza o porte de arma para os atendentes de reintegração social que atuam no sistema socioeducativo¹⁴⁰.

PL 1.185/2012

Estabelece procedimento para o porte de armas de fogo, mesmo fora do serviço, pelos Agentes de Atividade Penitenciária do Distrito Federal e dá outras providências.

[...]

Art. 3. Fica assegurado o **porte de armas** de uso permitido aos **Atendentes de Reintegração Social** e aos agentes sociais, inclusive aos inativos, do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, reservado o uso fora do Sistema de Atendimento ao adolescente infrator. (grifo nosso).

Em maio de 2013 ocorre a deflagração da greve dos atendentes de reintegração social do Distrito, mas a paralisação foi interrompida, pois o Ministério Público ingressou com ação declaratória de ilegalidade da greve, sendo determinada pela Juíza da 2ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal a imediata suspensão da greve. No pedido o Ministério Público ingressou com pedido de ilegalidade do Sindicato dos Atendentes de Reintegração Social do Distrito Federal (SIND-ATRS) em razão da falta de registro do SIND-ATRS junto ao Ministério do Trabalho¹⁴¹.

Dentre as reivindicações da categoria está a criação da Carreira de Atividade Socioeducativa no Distrito Federal, apartada da Carreira de Assistência Social, a qual pertencem atualmente, juntamente com os auxiliares, técnicos e especialistas em Assistência Social.

¹⁴⁰ No início de outubro de 2012, a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal revogou duas portarias publicadas em 2009 que liberavam o uso de armas de fogo por agentes penitenciários fora do horário de expediente, seguindo recomendação do Ministério Público. O Ministério Público entendeu pela ilegalidade da portaria pois as atividades dos agentes não típicas de segurança pública. Na mesma época algumas notícias de do mal uso de armas de fogo fora do local de trabalho por agentes penitenciários também motivaram a medida, só em outubro de 2012 a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal tinha instaurado 10 (dez) processos disciplinares para investigar agentes de atividades penitenciárias suspeitos de uso indevido de armas.

¹⁴¹ Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2013/6103-mpdft-instaura-procedimento-contra-ilegalidade-do-sindicato-e-da-greve-dos-atrs>. Acesso em 24 de junho de 2013.

O CDCA/DF foi palco de intensos debates sobre a política de recursos humanos no atendimento socioeducativo distrital, especialmente com o ingresso de representante do Sindicato dos Servidores de Assistência Social e Cultural do GDF (SINDSASC) como Conselheiro de Direito, a partir de 2011, sendo a representação feita também pelo atual Presidente do Sindicato como suplente; no ano de 2012 as discussões giraram em torno do PL 1.185/2012.

A ata da 220ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF¹⁴², ocorrida em 16 de maio de 2012, registra a fala da Presidente e Secretária da Criança do Distrito Federal:

“A Presidente falou das dificuldades à frente da Secretaria da Criança desde a sua nomeação, em abril de 2013, destacando a **operação padrão dos atendentes de reintegração social (ATRS)** e a elaboração de **documento de comprometimento da Secretaria da Criança com a categoria**, que traz as seguintes pendências: Nomeação dos últimos aprovados no concurso público; criação do brasão e carteira funcional; reestruturação da carreira; licitação para aquisição de veículos; aquisição de espaço para repouso dos servidores e formação e capacitação dos servidores em parceria com a Secretaria de Educação, Escola de Governo e Secretaria de Segurança.” (grifo nosso).

Na ata da Reunião da Diretoria Executiva do CDCA/DF do mês de outubro¹⁴³, ocorrida em 24 de outubro de 2012,

“a Coordenadora da Comissão de Medidas Socioeducativas e representante do SINDSASC, teceu alguns comentários sobre a situação de crise no sistema, na sua opinião, causada em grande parte pelos ATRS.

A Conselheira relatou que **alguns ATRS estão criando tensão no sistema, e que estabeleceram a Operação Tabaco Zero, criando uma regra interna nas unidades que proíbe os adolescentes de fumarem**, pois o Distrito Federal é a única unidade da federação que autoriza o fumo nas unidades. Relatou também que **os ATRS criaram uma identidade funcional própria que não a do GDF**.

A Coordenadora da Comissão de Medidas Socioeducativas apresentou o PL 1185/2012 que trata do porte de arma para ATRS e Agentes Penitenciários, dentro e fora do sistema socioeducativo, informando que a Comissão deliberou sobre a necessidade de produzir manifestação para o Governador para não votar o PL. Assim, será elaborada pela Secretaria Executiva Nota Técnica para ser apresentada na Reunião Plenária do dia 25 de outubro de 2012 para que seja aprovada pela Plenária.

Sobre o **PL 1189/2012** a Comissão não se manifestou, pois o texto tem muitos **erros de conceito que vão contra o próprio ECA**.

A Coordenadora ressaltou que os ATRS criaram um sindicato próprio dentro da Doutrina da Situação Irregular, pois não compactuam com os preceitos do

¹⁴² Ata da 220ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF, ocorrida em 16 de maio de 2012 (publicada no DODF nº 138, de 13 de julho de 2012, pág. 8, 9 e 10).

¹⁴³ As Reuniões da Diretoria Executiva não são publicadas no Diário Oficial, tendo o objetivo de preparação da pauta da Reunião Plenária, por isso nem todos os assuntos tratados são discutidos em Plenário.

SINDSASC e na sua visão há uma luta política entre a categoria, e só vê como alternativa a intervenção no sistema.

A Coordenadora leu o relatório da Deputada Érika Kokay de visita à UIPP (CAJE), enviado por Ofício, tendo sido deliberado que o mesmo deve ser respondido. A Coordenadora informou que a deputada Érika Kokay não chamou o CDCA/DF para as visitas.

Uma Conselheira informou que existem alguns documentos do passado, mais especificamente de agosto de 2010 e algumas resoluções anteriores que tratam da situação do socioeducativo naquela época, e pediu para a Secretaria Executiva localizar tais documentos.

Na resposta do ofício para a Deputada Érika Kokay, deliberou-se que devem constar: o agradecimento pela parceria com a Deputada, acolhendo as sugestões do relatório” (grifo nosso).

Na ata da 225ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF, ocorrida em 25 de outubro de 2012¹⁴⁴, as discussões sobre os ATRS e o PL 1.185/2012 tomaram quase toda a reunião.

“A Coordenadora da Comissão de Medidas Socioeducativas informou que foi aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF o Projeto de Lei Distrital 1.185/12 que estabelece procedimentos para o porte de armas de fogo, sendo que o art. 3º dispõe que ficará assegurado porte de arma aos servidores efetivos do sistema socioeducativo do Distrito Federal.

A Presidente e Secretária da Criança, informou que será instituída uma comissão paritária que irá discutir as políticas de acompanhamento externo dos adolescentes internados e que, hoje, **os Atendentes de Reintegração Social estão se recusando a fazer este acompanhamento pois temem por sua segurança pessoal**. Disse também que não irá tolerar violações dos direitos dos adolescentes dentro das unidades de internação.

A Coordenadora da Comissão de Medidas Socioeducativas leu o relatório anual da Comissão de Medidas Socioeducativas e a **Nota Técnica repudiando a sanção do Projeto de Lei Distrital 1.185/12**. Foi decidido incluir um parágrafo recomendando ao Governador o veto do PL e que a **Nota Técnica** também seja enviada para o CONANDA, Presidência da República e demais órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente. M

A Presidente e Secretária da Criança, sugeriu um ato público com todos os agentes interessados, SDH/PR, CONANDA e CNJ.

O Conselheiro suplente representante do SINDSASC, também Presidente do sindicato firmou que **o Sindicato doa Atendentes de Reintegração Social do Distrito Federal (SIND-ATRS) não é um sindicato legítimo pois não possui registro no Ministério do Trabalho e que há um embate dentro das unidades de internação pelo fato dos ATRS serem praticamente da mesma faixa etária dos internados, na sua opinião há uma luta de classes dentro do sistema**, e que o CDCA deve dar o apoio necessário para que a Secretária da Criança tenha voz diante dos acontecimentos. Sugeriu também que o CDCA solicite uma postura do CONANDA sobre o PL .

O Vice-Presidente afirmou ser necessário ter um diálogo com a Câmara Legislativa do Distrito Federal para informar que o CDCA é contrário ao Projeto de Lei. Um outro conselheiro garantiu que **a Câmara Legislativa reflete o pensamento da sociedade em geral** e por isso as discussões do CDCA devem chegar até a sociedade. A nota técnica foi aprovada por unanimidade” (grifos nossos).

¹⁴⁴Publicada no DODF nº 241, de 29 de novembro de 2012, Seção 01, pg. 20 e 21.

A Nota de Recomendação aprovada na 225ª Reunião Plenária do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF, recomendando ao Governador do Distrito Federal o VETO ao Projeto de Lei n. 1.185/2012, traz os seguintes termos:

NOTA DE RECOMENDAÇÃO

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CDCA/DF, vem a público manifestar-se sobre o Projeto de Lei n. 1.185/2012 da Câmara Legislativa do Distrito Federal, de autoria de vários deputados.

O Projeto de Lei n. 1.185/2012, estabelece procedimentos para o porte de armas de fogo, sendo que o art. 3º do Projeto de Lei n. 1.185/2012 dispõe que ficará assegurado porte de arma aos servidores efetivos do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal.

Cabe esclarecer que os servidores efetivos do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal são os atores sociais do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), aprovado em 08 de junho de 2006 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e instituído pela Lei Federal 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que cuida da política pública de Atendimento Socioeducativo. O SINASE tem como objetivo reordenar o atendimento a adolescentes que praticaram atos infracionais, criando princípios e critérios de natureza jurídica, política, pedagógica, financeira e administrativa que devem ser utilizados e aplicados por todos os entes sociais envolvidos na área socioeducativa. O SINASE é uma das políticas que compõem o Sistema de Garantias de Direitos, que tem a intenção de implantar a Doutrina da Proteção Integral nas esferas federal, estadual, distrital e municipal de governo e nos três Poderes da República, Executivo, Legislativo e Judiciário.

O objetivo primordial deste sistema é o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos e tem como fundamento a constituição de parâmetros objetivos e procedimentos mais justos, com vistas a evitar a discricionariedade, buscando reafirmar a natureza pedagógica das medidas socioeducativas.

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CDCA/DF, entende que o porte de armas para servidores efetivos do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, vai na contramão dos princípios e parâmetros da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo e de Direitos Humanos, bem como do Estatuto do Desarmamento e que a aprovação de tal Projeto de Lei na sua integralidade representa um retrocesso na efetivação da Doutrina da Proteção Integral no Distrito Federal.

Sabendo do compromisso histórico do Governador Agnelo Queiroz na causa da criança e do adolescente quando da assinatura, enquanto ainda candidato ao governo, do “Termo de compromisso com a prioridade absoluta a criança e ao adolescente no âmbito do Distrito Federal”, de 21/09/2010, que posteriormente culminou na criação da “Secretaria da Criança”, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CDCA/DF deliberou, na 225ª Reunião Plenária, por recomendar ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal o VETO ao artigo 3º do Projeto de Lei n. 1.185/2012 pelo exposto e por este não ser matéria análoga ao Sistema Penitenciário.

Clemilson Graciano
Vice-Presidente
CDCA/DF

A fala da Coordenadora da Comissão de Medidas Socioeducativas e representante do SINDSASC na Reunião da Diretoria Executiva do CDCA/DF do mês de

outubro, de que os ATRS criaram um sindicato ilegal aponta para a visão de mundo da categoria “[...] os ATRS criaram um sindicato próprio dentro da Doutrina da Situação Irregular”. Outra fala, registrada na ata da 225ª Reunião Plenária do CDCA/DF, traduz fatos internos que vêm ocorrendo dentro das unidades, demonstrando as medidas arbitrárias tomadas pelos profissionais, destacando-se a operação padrão, o uso de carteira funcional não autorizada pelo órgão de gestão, a “instituição” da proibição em fumar dentro das instituições de execução de medidas socioeducativas, além da criação de um sindicato sem regulamentação profissional.

O PL 1.185/2012 aprovado pela Câmara Legislativa Distrital, teve a iniciativa de vários parlamentares, sendo um deles o Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP da Câmara Distrital¹⁴⁵, fato que representa a postura conservadora do Legislativo Distrital quanto ao ECA e à Doutrina da Proteção Integral no Distrito Federal.

Diante desse cenário, o Conselho de Diretos tem papel fundamental, para que a população se informe sobre as questões que envolvem o atendimento socioeducativo e a socioeducação, corroborando esta pesquisa com a fala de um Conselheiro proferida na 225ª Reunião Plenária do CDCA/DF, [...] “a Câmara Legislativa reflete o pensamento da sociedade em geral e por isso as discussões do CDCA devem chegar até a sociedade”.

O reconhecimento, pelas esferas governamentais e da sociedade civil, do papel político do CDCA/DF como *locus* de deliberação e controle das políticas de atendimento socioeducativo distrital, se concretizou no veto do Governador ao PL 1.185, sendo a Nota de Recomendação publicada pelo CDCA/DF mencionada como uma das razões de veto.

¹⁴⁵ Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/cddhcedp>. Acesso em 06 de julho de 2013.

Na ata da 226ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF¹⁴⁶, ocorrida em 22 de novembro de 2012,

“a Presidente e Secretária da Criança informou que o **PL 1.185/12 da CLDF teve seu artigo 3º vetado pelo Governador, mas insistiu no constante diálogo do Conselho com a Câmara Distrital para que o veto seja mantido.**

A Conselheira representante da instituição Aldeias SOS Brasil e membro da Comissão de Medidas Socioeducativas, que fez a solicitação à Assessoria da Comissão que elaborasse a Nota de Recomendação ao PL 1.185/2012, informou que houve manifestos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e do CEDECA¹⁴⁷ contra o art. 3º do PL 1185/2012 da CLDF, e afirmou que o CDCA deve manter uma articulação para que o veto do Governador seja mantido na CLDF. A Conselheira terminou agradecendo o empenho da Conselheira Coordenadora da Comissão de Medidas Socioeducativas, à Assessora da Comissão de Medidas Socioeducativas¹⁴⁸ e à Presidente do CDCA/DF. O Conselheiro Coordenador da Comissão de Conselhos Tutelares garantiu que **o veto foi resultado das manifestações do CDCA/DF** e que é preciso mantê-lo”. (grifo nosso).

Em 19 de novembro de 2012 o PL 1.185/2012 se transformou na Lei Distrital n. 4.963, de 19 de novembro de 2012:

LEI Nº 4.963, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2012.

(Autoria do Projeto: Deputados Celina Leão, Dr. Michel, Wellington Luís e outros)
Estabelece procedimentos para o porte de armas de fogo, mesmo fora de serviço, pelos Agentes de Atividade Penitenciária do Distrito Federal e dá outras providências.

¹⁴⁶ Publicada no DODF nº 06, de 08 de janeiro de 2013, seção 01, pg. 11 e 12.

¹⁴⁷ “Inicialmente cumpre ressaltar que a Câmara Legislativa do Distrito Federal não está autorizada a conceder porte de armas a uma nova categoria de trabalhadores, para além daquelas enumeradas no artigo 6º da lei federal 10826/2003. Portanto, a concessão de porte de armas aos Atendentes de Reintegração Social e Agentes Sociais do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal fere a repartição de competências prevista na Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito ao mérito do projeto, repudiamos veementemente a iniciativa dos Deputados Distritais. A legislação brasileira criou sistema especial para responsabilização de adolescentes, que tem como foco a socioeducação de meninos e meninas envolvidos com a prática de infrações. Todo e qualquer processo pedagógico é incompatível com a repressão, a intimidação, o medo ou a ameaça.

Além do mais, toda a normativa nacional e internacional que trata da responsabilização de adolescentes está em consonância com os marcos dos Direitos Humanos, incluindo o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. O porte de armas é completamente incompatível com as regras com que o Estado brasileiro se comprometeu. Esse também é o entendimento do **Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF**

Ao invés de contribuir para a desconstrução da cultura prisional que ainda permeia o Sistema Socioeducativo, a Câmara Legislativa do Distrito Federal contribui para que profissionais contratados para contribuir com a reintegração social de adolescentes atuem como verdadeiros carcereiros, ampliando a tensão nas unidades socioeducativas.

Diante do exposto, o CEDECA/DF, com apoio da Rede de Justiça Juvenil do Distrito Federal, insta o Governador do Distrito Federal a VETAR o Projeto de Lei 1185/2012, seja pela inconstitucionalidade formal, seja pela incompatibilidade com as normas garantidoras dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Solicitamos ainda aos atores do Sistema de Justiça que tomem as medidas jurídicas cabíveis” (grifo nosso). Disponível em: <http://www.cedeca-df.blogspot.com.br/2012/11/nota-publica-do-cedecadf-sobre-pl.html>: Acesso em 20 de novembro de 2012.

¹⁴⁸ Na época a autora desta pesquisa exercia a função de Assessora da Comissão de Medidas Socioeducativas do CDCA/DF.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Os Agentes de Atividade Penitenciária terão direito, mesmo fora de serviço, ao porte de arma de fogo fornecida pela respectiva corporação ou instituição.

Art. 2º Para o exercício do direito ao porte de arma, fora de serviço, o Agente de Atividade Penitenciária deverá atender aos seguintes requisitos:

I – comprovar capacidade técnica, atestada em curso mínimo de vinte horas, fornecido pela respectiva instituição ou órgão de segurança pública;

II – comprovar aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, por meio de atestado fornecido por profissional competente da instituição ou credenciado para este fim.

Parágrafo único. As comprovações previstas neste artigo deverão ser renovadas a cada quatro anos.

Art. 3º (V E T A D O).

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo máximo de trinta dias.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de novembro de 2012.

125º da República e 53º de Brasília

AGNELO QUEIROZ

Em 27 de novembro de 2012 foi lida no Plenário da Câmara Distrital a Mensagem de Veto nº 435 por parte do Governador e incluída na Ordem do Dia em 05 de março de 2013, o art. 3º do Projeto de Lei 1.185, de 2012, tendo sido mantido o veto ao artigo que concedia porte de arma aos Atendentes de Reintegração Social do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, conforme se segue:

MENSAGEM Nº 435/12 – GAG. Razões do veto ao art. 3º: A medida é contrária ao interesse público, dado que os servidores do Sistema Socioeducativo (SINASE), que tem por objetivo reordenar o atendimento a adolescentes que praticam atos infracionais, criando princípios e critérios de natureza jurídica, política, pedagógica, financeira e administrativa que devem ser utilizados e praticados por todos os entes sociais envolvidos na área socioeducativa.

Comentários: O **veto parcial aposto pelo atual Governador do Distrito Federal**, por meio da Mensagem nº 435, lida em 27-11-2012, **incidiu sobre o art. 3º do PL nº 1.185, de 2012, sob o argumento de que a matéria é contrária ao interesse público, segundo posicionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF**, dado que os servidores do Sistema Socioeducativo do DF são os atores sociais do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que tem como objetivo reordenar o atendimento a adolescentes que praticam atos infracionais, criando princípios e critérios de natureza jurídica, política, pedagógica, financeira e administrativa que devem ser utilizados e aplicados por todos os entes sociais envolvidos na área socioeducativa.

O dispositivo vetado tem a seguinte redação:

“Art. 3º Fica assegurado o porte de arma de fogo, respeitado o disposto nesta Lei, aos servidores efetivos do sistema socioeducativo do Distrito Federal que executam atividades análogas às realizadas no Sistema Penitenciário, nas áreas de segurança, vigilância e escolta.

Parágrafo único. Fica vedada a entrada de arma de fogo nas Unidades de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal”.

Como o Sistema Socioeducativo é nacional (SINASE) - e o DF integra esse Sistema - as ações relacionadas aos adolescentes que praticam atos infracionais devem obedecer as diretrizes e orientações do Sistema Nacional.

Assim, o veto a esse art. 3º é procedente, haja vista que deve-se uniformizar as relações pertinentes aos adolescentes infratores, porquanto conceder porte de arma de fogo aos atores (servidores efetivos) que atuam nessa área caracterizaria uma atitude independente do Sistema.

Sugestão de voto: Pela manutenção do veto parcial ao art. 3º do PL nº 1.185, de 2012.

As discussões em torno do PL 1.185/2012 e a fuga de internos ocorrida em setembro resultaram, por parte da Secretaria da Criança, em novembro de 2012, na realização do primeiro Curso de Capacitação de Atendentes de Reintegração Social (ATRS) do Grupo de Apoio Operacional (GAO) da Secretaria da Criança do Distrito Federal, que atuará exclusivamente nos deslocamentos de adolescentes em conflito com a lei.

No curso os ATRS foram treinados por servidores da Secretaria de Segurança Pública e de outras secretarias do Governo do Distrito Federal com notável conhecimento para atuarem de forma eficiente no transporte dos socioeducandos. O curso abordou os seguintes assuntos: reintegração social, rádio comunicação, gerenciamento de crises, socorros de urgências, noções de combate a incêndio, defesa pessoal (Krav Maga), direção operacional¹⁴⁹.

Ressalta-se que o SINASE exige para os recursos humanos do atendimento socioeducativo formação continuada com ênfase em princípios legais e éticos da comunidade educativa e o projeto pedagógico, e que uma das demandas dos ATRS ao justificaram a operação padrão no início do mandato da atual Secretária da Criança, foi a falta de formação continuada, mas para esta pesquisa, a realização do primeiro Curso de Capacitação de Atendentes de Reintegração Social (ATRS) do Grupo de Apoio Operacional (GAO) não atende aos objetivos ressocializadoras da SINASE, estando voltado para práticas repressivas tendo a Doutrina da Situação Irregular como pano de fundo.

A realização deste curso como reação a um momento de crise, e como parte da formação continuada dos atendentes de reintegração social, demonstra, que, por parte do

¹⁴⁹Disponível em: <http://www.crianca.df.gov.br/noticias/item/2064-secretaria-inicia-capacita%C3%A7%C3%A3o-para-o-gao.html>. Acesso em 21 de março de 2013.

órgão gestor do atendimento socioeducativo no Distrito Federal, a Secretaria da Criança do Distrito Federal, ainda prevalecem visões de mundo pautadas pela cultura da repressão.

Tal cultura repressiva também permanece nas práticas profissionais daqueles que atuam hoje no atendimento socioeducativo distrital, pois através dos dados analisados até agora, percebe-se que os aspectos sancionatórios estão prevalecendo sobre os aspectos socioeducativos, na contramão do SINASE.

Também no início de 2013 as discussões em torno do atendimento socioeducativo distrital continuaram no CDCA/DF, relatando a ata da 229ª Reunião Plenária Ordinária¹⁵⁰, ocorrida em 21 de março de 2013:

“A Presidente e Secretária da Criança reiterou a necessidade de realizar uma visita à Câmara Legislativa Distrital para ratificar a posição do CDCA/DF quanto ao veto do art. 3º ao PL 1.185/2012, que dispõe sobre o porte de armas de Atendentes de Reintegração Social.

A presidente afirmou que existe a **necessidade de um movimento nacional para mudar a concepção dos ATRS e que a posição do CDCA foi importante para o veto do Governador no primeiro momento**. Aponta ainda que as **ações da Secretaria da Criança como a criação da corregedoria e a instalação do monitoramento eletrônico** a partir do início do ano de 2013 também estão colaborando para isso. Foi apresentada proposta de transformar a Nota de Recomendação emitida pelo CDCA/DF em uma resolução ordinária. A proposta foi aprovada.” (grifo nosso).

A fala da Presidente e Secretária da Criança na reunião do CDCA/DF demonstra sua posição em direção à necessidade de uma nova visão de mundo dos atendentes de reintegração social do Distrito Federal. Mas para que ocorra a verdadeira mudança de paradigma no atendimento socioeducativo distrital, com a paulatina incorporação da Doutrina da Proteção Integral, é preciso que essa mudança ocorra dentro dos órgãos governamentais, que definem e orientam a atuação dos profissionais vinculados ao Governo do Distrito Federal, pois, de acordo com as análises feitas nesta pesquisa, as instâncias institucionais são o local de maior resistência para a incorporação de novos valores nas questões do adolescente em conflito com a lei.

¹⁵⁰Publicado no DODF nº 96, de 13 de maio de 2013, seção 01, p. 13.

Para esta pesquisa, o início da mudança estaria em uma maior clareza sobre o que o Governo do Distrito Federal entende como socioeducador. “Há a necessidade de maiores definições sobre o perfil profissional desejado de um trabalhador para que este exerça o papel de socioeducador de adolescentes com histórico infracional. A diversidade de nomenclaturas sinaliza a coexistência de inúmeras interpretações acerca da natureza da ação socioeducativa e a diversidade de atividades concretamente realizadas pelos diferentes grupos profissionais atuando no sistema socioeducativo distrital.” (Yokoy, 2012:186).

Observa-se, pela análise das práticas dos atendentes de reintegração social que atuam no atendimento socioeducativo do Distrito Federal, que sua atuação é marcada por condutas assistencialistas e repressoras, fruto do que as normativas distritais exigem dos profissionais, quanto à suas competências pessoais, características de verdadeiros agentes penitenciários. Já as atribuições dos atendentes de reintegração social, definidas nessa mesma normativa, definem suas atividades como pautadas na concepção do atendimento socioeducativo com foco na disciplina, herança da Doutrina da Situação Integral¹⁵¹.

O novo paradigma da Doutrina da Proteção Integral dá ênfase às ações pedagógicas na execução das medidas socioeducativas, sendo a disciplina um meio para a viabilização do objetivo ressocializador, o SINASE concretiza essa concepção ao trazer como diretriz pedagógica o princípio da “Disciplina como meio para a realização da ação socioeducativa”, que estabelece que a disciplina deve ser vista apenas como instrumento de manutenção da ordem institucional, sendo o sucesso pedagógico e ressocializador o fim da ação socioeducativa.

¹⁵¹ O Anexo Único da Portaria Conjunta nº 03 SEPLAG/SEJUS, de 22 de janeiro de 2010, traz as competências dos atendentes, de reintegração social: “COMPETÊNCIAS PESSOAIS: demonstrar autoridade moral; trabalhar em equipe; demonstrar atenção; manter-se imparcial; demonstrar autocontrole em situações de risco; evidenciar resistência à frustração e à fadiga”. e apresenta também as atribuições dos atendentes de reintegração social: “DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Executar atividades relacionadas à guarda, vigilância, acompanhamento e segurança dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, sob regime de privação de liberdade e/ou restrição de direitos, nas unidades de internação, semiliberdade e liberdade assistida do órgão executor do Sistema de Atendimento Socioeducativo no Distrito Federal; participar de programas de treinamento; executar outras atividades de interesse na área”.

Assim, a tese defendida nesta pesquisa é que somente com uma capacitação técnica e humana, permanente e contínua, e com ênfase em uma perspectiva ético-pedagógica, esses profissionais se tornarão instrumentos da ressocialização, na mesma linha das diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo previstas no SINASE.

O princípio da “Formação continuada dos atores sociais” faz parte dessas diretrizes pedagógicas, estabelecendo que a formação continuada dos atores sociais envolvidos no atendimento socioeducativo, é fundamental para a evolução e aperfeiçoamento de práticas sociais ainda muito marcadas por condutas com a cultura institucional da cadeia, devendo as ações formativas serem orientadas pelo conteúdo relacionado aos direitos humanos.

As diretrizes do documento preliminar do Plano Nacional (Decenal) do Sistema Socioeducativo, de 2013 - 2022, ainda não divulgado, (citado na página 132), apontam para a necessidade de formação do profissional que atua na socioeducação devendo ser garantida sua formação continuada.

- a) Gestão compartilhada entre as Três esferas de governo em cofinanciamento.
- b) Integração operacional dos órgãos operadores do sistema (art. 8º, da Lei nº 12.594/2012).
- c) Humanização das Unidades de Internação.
- d) Primazia das medidas em meio aberto.
- e) Foco na socioeducação por meio da construção de novos projetos de vida, pactuados com os adolescentes e consubstanciados em Planos Individuais de Atendimento.
- f) Incentivo ao protagonismo, participação e autonomia dos adolescentes.
- g) Criação de mecanismos de prevenção, mediação de conflitos e práticas restaurativas.
- h) Garantia das visitas familiares e visita íntima.
- i) Garantia da oferta e acesso à educação de qualidade, atividades esportivas, de lazer, cultura e profissionalização no centro de internação.
- j) Garantia do acesso do adolescente a Justiça, MP e Defensoria, inclusive de ser ouvido sempre que requerer.
- k) Garantia ao adolescente da reavaliação e progressão da MSE.
- l) Presunção da inocência do adolescente.
- m) Valorização dos profissionais da socioeducação e formação continuada.**
- n) Autonomia dos Conselhos dos Direitos nas deliberações, controle social e fiscalização do Plano e do SINASE. (grifo nosso). (2013:06).

Assim, conclui-se que, no caso do Distrito Federal, as atribuições do atendente de reintegração social estão orientadas, apenas para as tarefas de segurança, não

cumprindo com o duplo aspecto de ação (segurança e pedagógico) do profissional definido no SINASE como socioeducador.

Portanto, esta pesquisa defende a necessidade de criação de uma Escola do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, para a “construção de novas visões sobre si mesmos, sobre os adolescentes autores de ato infracional e sobre a sociedade da qual participamos” (Yokoy, 2012:07), dentro dos moldes do Programa de Formação Continuada - Ensino a Distância e Presencial - para Operadores do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília (CEAG/UNB), mas que contemple a formação inicial, a formação continuada e a formação especializada para os funcionários que cuidam da execução das medidas socioeducativas diretamente¹⁵².

3.3 Gestão Democrática e Participativa

A instituição normativa da Doutrina da Proteção Integral no Brasil, deu ênfase a uma forma de gestão para as políticas de proteção à crianças e adolescentes, exigindo a Constituição Federal de 1988 no art. 204 - inciso II a participação da sociedade na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis do Sistema de Garantias de Direitos (SGD).

¹⁵² A exemplo da experiência de São Paulo, que seguiu os parâmetros do SINASE com a criação em 2006 da Escola para Formação e Capacitação Profissional – EFCP da Fundação Casa-SP, SEcom a seguinte estrutura: **Centro de Formação Inicial**, que visa atender às demandas de formação inicial dos servidores ingressantes; **Centro de Formação Continuada**, para atender às demandas de formação continuada dos profissionais atuantes nas diferentes áreas (administrativa, saúde, pedagogia e segurança) e os parceiros da Fundação CASA-SP, por meio de cursos e outras ações de formação, organizadas no Programa de Formação Continuada; **Centro de Extensão e Aperfeiçoamento**, que visa atender à demanda de aprimoramento dos funcionários que ocupam cargos de gestão na Fundação CASA-SP, por meio de cursos e outras ações organizadas pelo Programa de Aperfeiçoamento de Gestores ou realizadas em parcerias com outras instituições e o **Centro de Pesquisa e Documentação**, que envolve a produção e divulgação de conhecimento técnico-científico sobre temas de interesse da Fundação CASA-SP. Disponível em: <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/index.php/escola-de-formacao/estrutura-e-funcionamento> Acesso em 07 de julho de 2013.

A política de atendimento socioeducativo, como parte do Sistema de Garantias de Direitos (SGD), segue a mesma orientação, devendo a política nacional se fundar nos princípios do SINASE da descentralização político-administrativa e da gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações. De acordo com essa diretriz, serão analisados nesta pesquisa 02 (dois) importantes meios de concretização da democracia participativa, ocorrendo quando a própria sociedade age diretamente e de forma participativa para a mudança nas políticas públicas: os Conselhos de Direitos e o fortalecimento do protagonismo juvenil.

3.3.1 Papel do CDCA/DF

Seguindo o mandamento constitucional, o ECA, no art. 88-inciso II, elegeu como *locus* institucionalizado para a participação da sociedade civil os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. O SINASE exige ainda que as decisões que envolvam o processo de atendimento socioeducativo, devem ser submetidos à apreciação do Conselho de Direitos da respectiva esfera da Federação. Não esquecendo que a gestão participativa ainda conta com o Conselho Tutelar, a sociedade civil organizada e a comunidade como instâncias complementares ao Conselho de Direitos.

No caso do Distrito Federal, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF aglutina em um único órgão as representações estaduais e municipais. Ao analisar as discussões nas atas do Conselho, desde o ano de 2000, percebe-se que há um discurso recorrente de falta de estrutura física e de recursos humanos para que as atribuições dos Conselheiros possam ser desenvolvidas, o que reflete a falta de importância política do órgão para os governos distritais. Coêlho (1998) aponta, ao estudar o caso do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de João Pessoa,

podendo tal exemplo ser transposto para a realidade distrital, que de acordo com os dados levantadas em sua pesquisa, um dos principais problemas do Conselho é que o Poder Executivo local apenas cria os conselhos não garantindo condições mínimas para sua operacionalização.

Como assessora do CDCA/DF, a autora observou, durante sua atuação profissional, que o Conselho tinha péssimas condições físicas e falta de funcionários. Em janeiro de 2011 o Conselho funcionava em uma sala emprestada em um prédio em obras, sem elevador, computadores ou acesso à internet, não havia Secretário-Executivo e o órgão constava com apenas 03 (três) funcionários. A falta de um local próprio para a realização das reuniões plenárias era um dos problemas, tendo as reuniões terem que ser realizadas em locais emprestados e em muitas ocasiões terem que ser desmarcadas em cima da hora. Ao assumir a Presidência do CDCA/DF, em maio do mesmo ano, a Secretária da Criança se comprometeu a fortalecer o Conselho, por acreditar que esse era o local onde a cidadania estava representada.

Percebe-se, que, ao longo do tempo, o Conselho do Distrito Federal vem ganhando espaço nas políticas públicas para as crianças e adolescentes, especialmente como órgão formulador das políticas distritais de atendimento socioeducativo. A análise das atas das reuniões do Conselho ao longo desta pesquisa¹⁵³ autorizam a conclusão de que no Distrito Federal vem acontecendo uma mudança na concepção da participação popular na área da criança e do adolescente, indicando que o paradigma normativo da Proteção Integral está cada vez mais sendo absorvido pelas instâncias institucionais locais.

Importantes indicativos de mudança foram, a partir do ano 2012, a nomeação de Secretário-Executivo; a alocação de mais funcionários, contando o Conselho agora com 12 (doze) assessores; aquisição de carro para as visitas às instituições e a mudança para uma nova sede, que ocorreu no final do ano de 2012 para o prédio da Secretaria da

¹⁵³ Ver item 3.2.2.1 (página 143).

Criança, contando o Conselho agora com 03 (salas) com a infraestrutura necessária para o desenvolvimento de suas atividades, sendo uma das salas exclusiva para as reuniões plenárias mensais.

A fala da Presidente e Secretária da Criança na ata da 229ª Reunião Plenária Ordinária¹⁵⁴, realizada em 21 de março de 2013, é um importante indicativo que concretiza a mudança.

“Na ocasião a Presidente relatou que será enviada para a Câmara Legislativa Distrital a sugestão de uma Audiência Pública para tratar da importância do CDCA/DF, explanou sobre a importância das ações do Conselho na questão da drogadição, dos grandes eventos e da participação de adolescentes em atos infracionais. Tal ação demonstra a vontade do Governo distrital em fortalecer politicamente as ações do CDCA/DF”.

3.3.2 Fortalecimento do protagonismo juvenil

Falar em participação e protagonismo juvenil significa falar na participação dos adolescentes como atores principais das políticas públicas e ações para as crianças e adolescentes. Nesse contexto, as Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente são o *locus* para o exercício da democracia participativa por parte dos adolescentes que participam como delegados com direito a voz e voto nas Conferências. Em razão do caráter deliberativo desses espaços são traçadas indicações referenciais aos gestores públicos elaboradas pelos próprios jovens no planejamento das ações governamentais para as crianças e adolescentes no Brasil.

A necessidade e importância do protagonismo do adolescente também foi reconhecida pelo SINASE, já que uma de suas diretrizes pedagógicas é a participação dos adolescentes na construção, monitoramento e avaliação das políticas públicas de atendimento socioeducativo. Destacando-se a atuação do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa enquanto sujeito social, assumindo uma postura crítica em relação às ações socioeducativas.

¹⁵⁴Publicado no DODF nº 96, de 13 de maio de 2013, seção 01, p. 13.

No âmbito nacional, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, realiza a Conferência Nacional, a última delas, a 9ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente reuniu em 2012, 2.412 (dois mil quatrocentos e doze) delegados com direito a voz e voto, entre adultos e adolescentes, representantes das 27 (vinte e sete) unidades da Federação.

O CADÊ? Crianças e Adolescentes em Dados Estatísticos de 2011¹⁵⁵ traz a dimensão nacional de participação das unidades federativas nas Conferências Nacionais, sendo que no Distrito Federal foi identificado um aumento de 81,82% no número de delegados adolescentes, se comparados os anos de 2009 e 2011.

O aumento da participação no Distrito Federal, se deu, especialmente, pelo empenho do Conselho de Direitos em divulgar as Conferências, reconhecendo a importância desses espaços para o fortalecimento do protagonismo juvenil, e também do protagonismo dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Iniciativa inédita na política de atendimento socioeducativo no Distrito Federal que vai nessa direção, está presente na ata da 215ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF¹⁵⁶, ocorrida em 23 de novembro de 2011.

“[...] foi sugerido que os adolescentes oriundos do sistema socioeducativo participassem da 8ª Conferência Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente como delegados, assim, deliberou-se a inclusão de mais 10 (dez) vagas para delegados adolescentes oriundos especificamente do sistema socioeducativo do Distrito Federal, ressaltando os presentes que tratou-se de um passo importante no reconhecimento dos adolescentes do sistema como protagonistas dos seus próprios direitos”.

Essas vagas foram preenchidas por 04 (quatro) adolescentes do UIP (Unidade de Internação de Planaltina), que participaram como delegados adolescentes na 8ª

¹⁵⁵ CADÊ? Crianças e Adolescentes em Dados Estatísticos 2011 / Sociedade Brasileira de Defesa da Criança e do Adolescente. Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: FNDCA, 2011.p. 137.

¹⁵⁶ Publicado no DODF nº 137, de 12 de julho de 2012, seção 01, p. 24.

Conferência Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em maio de 2012, mas na ocasião não houve deliberação que tratasse do sistema socioeducativo distrital.

Outra iniciativa que demonstra que no Distrito Federal o discurso eminentemente institucional vem se politizando, e incluindo os adolescentes como atores sociais na construção das políticas públicas, foi a criação do Conselho da Juventude do Distrito Federal (Conjuve-DF). Em 27 de abril de 2013, ocorreu a 1ª Conferência Eleitoral da Sociedade Civil do CONJUVE-DF, ocasião em que 10 (dez) adolescentes que cumprem medidas socioeducativas em meio fechado se candidataram, desses, 03 (três) candidatos eram da UIP - Unidade de Internação de Planaltina, 03 (três) candidatos da UNIRE-Unidade de Internação do Recanto das Emas e 01 (um) candidato da UIPP - Unidade de Internação do Plano Piloto. Um dos candidatos da UIP - Unidade de Internação de Planaltina foi eleito em um reconhecimento histórico dos direitos dos adolescentes institucionalizados, pois a primeira representação do Conselho da Juventude do Distrito Federal (Conjuve-DF) possui entre seus componentes um adolescente do sistema socioeducativo distrital. Em entrevista à Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado da Criança (ASCOM-SECRIA/DF), o eleito disse:

“Eu estou ressocializado, mas muitos ainda precisam de mais opções internas para preencher o tempo. Tem muita gente talentosa. Eu até queria ter me preparado mais, mas o tempo foi curto. Agora vou me esforçar para cada vez mais ter um futuro melhor. É a oportunidade para que a gente fale, que tenha voz”¹⁵⁷.

As iniciativas do Conselho de Direitos do Distrito Federal quanto à participação dos adolescentes em conflito com a lei nas políticas de atendimento socioeducativo vão ao encontro do SINASE.

O documento preliminar do Plano Nacional (Decenal) do Sistema Socioeducativo, de 2013 - 2022, ainda em consulta pública. As diretrizes deverão nortear as propostas para a efetivação do Plano Decenal:

- a) Gestão compartilhada entre as Três esferas de governo em cofinanciamento.

¹⁵⁷Disponível em: <http://www.crianca.df.gov.br/noticias/item/2206-secrian%C3%A7a-participa-do-conjuve.html>. Acesso em 24 de junho de 2013.

- b) Integração operacional dos órgãos operadores do sistema (art. 8º, da Lei nº 12.594/2012).
- c) Humanização das Unidades de Internação.
- d) Primazia das medidas em meio aberto.
- e) Foco na socioeducação por meio da construção de novos projetos de vida, pactuados com os adolescentes e consubstanciados em Planos Individuais de Atendimento.
- f) **Incentivo ao protagonismo, participação e autonomia dos adolescentes.**
- g) Criação de mecanismos de prevenção, mediação de conflitos e práticas restaurativas.
- h) Garantia das visitas familiares e visita íntima.
- i) Garantia da oferta e acesso à educação de qualidade, atividades esportivas, de lazer, cultura e profissionalização no centro de internação.
- j) Garantia do acesso do adolescente a Justiça, MP e Defensoria, inclusive de ser ouvido sempre que requerer.
- k) Garantia ao adolescente da reavaliação e progressão da MSE.
- l) Presunção da inocência do adolescente.
- m) Valorização dos profissionais da socioeducação e formação continuada.
- n) Autonomia dos Conselhos dos Direitos nas deliberações, controle social e fiscalização do Plano e do SINASE. (grifo nosso). (2013:06).

3.4 Financiamento e investimento prioritário na área da criança e do adolescente no Distrito Federal

O SINASE afirma que uma das pré-condições para uma efetiva execução da política de atendimento socioeducativo é o financiamento.

Assim, o financiamento das ações deverá garantir fontes confiáveis e obedecer ao princípio do SINASE da “Co-responsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas” como decorrência da descentralização político-administrativa prevista na Constituição, exigindo a responsabilidade pelo financiamento como compartilhada por todos os entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Município).

O princípio do SINASE visa concretizar o Princípio da Prioridade Absoluta às crianças e adolescentes, presente nos arts. 227 da Constituição Federal e 4º do ECA, sendo determinada também a destinação privilegiada de recursos públicos para a área.

O SINASE será custeado com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, na forma do artigo 195 da Constituição, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das demais contribuições sociais previstas na legislação. Essa compreensão é fundamentada no artigo 227

da Constituição Federal, que no seu § 7º determina: “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”.

Este artigo, por sua vez, afirma que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art. 195, além de outras fontes”. Contudo, enquanto se estrutura essa forma de financiamento e de repasse dos recursos aos governos estaduais e municipais, os três entes federativos deverão buscar, conjuntamente, aperfeiçoar, a curto prazo, os seus mecanismos de financiamento do Sistema, tendo o processo orçamentário comum e as demais fontes de receita como base.

Assim, a origem dos recursos a serem utilizados para financiamento do SINASE tanto deverá ser proveniente da seguridade social, responsável pela política de proteção integral dos direitos sociais da população brasileira, quanto das demais fontes do Fundo da Criança e do Adolescente¹⁵⁸.

O Conselho de Direitos tem importância fundamental como instrumento da gestão financeira da política pública de atendimento socioeducativo no Distrito Federal; já que a possui pode intervir e intermediar a proposição, negociação e aprovação dos critérios de transferências de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente dos Fundos Estaduais e Municipais.

No caso do Distrito Federal, o CDCA/DF não vem atuando como gestor do sistema de financiamento do atendimento socioeducativo, sendo que suas ações em relação ao financiamento estão voltadas para a normatização, organização na gestão e aprovação de projetos para utilização do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal –FDCA/DF.

¹⁵⁸ SINASE. Disponível em: http://www.sedh.gov.br/sedh/arquivos/spdca/sinase_integra1.pdf. Acesso em 07 de junho de 2013.p.71.

Na ata da 232ª Reunião Plenária Ordinária do CDCA/DF, ocorrida em 20 de junho de 2013 (ainda não publicada no DODF), aparece uma ação orientada para o controle na aplicação de recursos para a área da criança e do adolescente no Distrito Federal: o encaminhamento aos Deputados Distritais da Resolução Ordinária nº 123, de 12 de junho de 2013, que dispõe sobre o Princípio constitucional da Prioridade Absoluta da Criança e do Adolescente no âmbito do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para assegurar o não contingenciamento de recursos destinados à criança e ao adolescente e a execução das despesas com ações relacionadas ao programa de atendimento à saúde mental infanto-juvenil.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT criou no seu âmbito a Comissão de Estudos e Monitoramento do Orçamento Público destinado à Criança e Adolescente do Distrito Federal, que tem como objetivo fazer o monitoramento da execução da previsão orçamentária de programas e ações destinados a crianças e adolescentes no Distrito Federal, para a concretização do Princípio da Prioridade Absoluta, reconhecido pelo ECA como um instrumento da Doutrina da Proteção Integral.

O último documento divulgado foi elaborado no primeiro semestre de 2007, para a apuração do Orçamento Criança e Adolescente-OCA de 2006, resultando no “Relatório de Apuração do Orçamento Criança e Adolescente do Distrito Federal Exercício Financeiro de 2006”, elaborado pela Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e Juventude e pela Promotoria de Justiça de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, as conclusões do documento, apesar de apresentarem dados de 06 (seis) anos atrás, contribuem para a pesquisa pela comparação.

O documento analisou as esferas de ação prioritárias consideradas pelo MP: saúde, educação e assistência social. A assistência social engloba ações de assistência social e de direitos da cidadania, dentro dessa última está o atendimento socioeducativo, na época de responsabilidade da Secretaria de Estado e Ação Social (SEAS/DF).

O relatório concluiu que houve redução de verbas na comparação do detalhamento de despesas do exercício de 2006 para os programas direcionados a crianças e adolescentes, e que vem ocorrendo remanejamentos orçamentários de programas assistenciais para a população infanto-juvenil, não garantindo assim recursos permanentemente vinculados às funções programáticas elaboradas.

A análise percentual entre o que foi previsto e que foi gasto dentro do orçamento da assistência social, no entanto, mostra discrepâncias indicando o privilégio na execução de gastos relacionados. Ressaltando o relatório que, algumas funções programáticas como a manutenção de Conselhos Tutelares e capacitação de recursos humanos da Secretaria de Estado e Ação Social foram contempladas com valores irrisórios frente às suas necessidades, em contraste com as verbas destinadas ao atendimento ao adolescente em internação provisória, à construção de unidades de internação e ao atendimento socioinfantil complementar, com maior execução no período.

O relatório destacou que algumas políticas há algum tempo reivindicadas não aparecem na previsão de despesas, como o caso da reintegração familiar de crianças e adolescentes e o acompanhamento de adolescentes egressos dos sistema socioeducativo¹⁵⁹.

Também serão trazidas à análise as ações do último Plano Plurianual para o Distrito Federal, o PPA 2012 a 2015.

Algumas das ações defendidas nesta pesquisa, para que a efetivação do atendimento socioeducativo do Distrito Federal ocorra de acordo com os parâmetros do

¹⁵⁹ Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT. Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e Juventude e Promotoria de Justiça de Defesa da Educação do. *Relatório de Apuração do Orçamento Criança e Adolescente do Distrito Federal Exercício Financeiro de 2006*. Brasília: 2007. http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/OCA/Exercicio_2006.pdf. Acesso em 08 de julho de 2013.

SINASE, estão contempladas no PPA 2012 A 2015, sendo a Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal¹⁶⁰ a unidades gestora responsável pelo programa.

PROGRAMA TEMÁTICO 6223 – DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA E ATENÇÃO À JUVENTUDE

OBJETIVO GERAL: Promover o desenvolvimento integral da infância, adolescência e juventude, atendendo as demandas de proteção e defesa dos seus direitos.

OBJETIVO ESPECÍFICO:

002 - Garantir o funcionamento e a manutenção dos Conselhos Tutelares, do Conselho de Direitos e do Sistema Socioeducativo, expandindo e adequando a infraestrutura necessária à dinâmica institucional, bem como estabelecendo diretrizes e normas com vistas ao aprimoramento do atendimento às crianças, aos adolescentes e as suas famílias.

Metas 2012/2015:

1. Expandir e adequar 100% da infraestrutura dos órgãos que compõem a Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal;
2. 100% dos socioeducandos atendidos em unidades que seguem as diretrizes do SINASE, quanto ao espaço físico, infra-estrutura e capacidade;
3. Construção do projeto político pedagógico do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal;
4. Construção do Regimento Interno das Medidas Socioeducativas;
5. Formação inicial e continuada de 100% dos Conselheiros Tutelares, Conselheiros de Direito e servidores da SECriança;
6. Produzir e publicizar dados estatísticos de violação de direitos de crianças e adolescente.

Ações Necessárias para o Alcance do Objetivo Específico - Ações Orçamentárias

- 1825 – Construção de unidades de internação;
- 2102 – Assistência aos Adolescentes em Risco Pessoal e Social (FDCA);
- 2766 – Manutenção e funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- 2767 – Manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares;
- 3711 – Realização de estudos e pesquisas (FDCADF);
- 3797 – Implementação do Núcleo de Atendimento Integrado do Distrito Federal – NAI;
- 3874 – Construção de unidades de execução de medidas semiliberdade e de meio aberto;
- 4088 – Capacitação de Servidores;
- 4217 – Manutenção do Sistema Socioeducativo;
- 4218 – Estruturação do Sistema Socioeducativo;
- 5001 – Construção de sede do Conselho Tutelar;
- 5004 – Reforma das Unidades do Sistema Socioeducativo.

OBJETIVO ESPECÍFICO:

003 – Aperfeiçoar a Gestão dos Programas e Projetos da Secretaria de Estado da Criança e demais órgãos vinculados, através da (re)estruturação dos processos de trabalho, do desenvolvimento de sistema de monitoramento e avaliação, da modernização de gestão de pessoas e da profissionalização, valorização e reconhecimento dos servidores.

Metas 2012/2015:

1. 100% dos gestores capacitados;
2. 100% dos servidores capacitados;

¹⁶⁰ Disponível em: <http://www.conselho.crianca.df.gov.br/noticias/item/2045-orcamento-crianca-adolescente-2013.html> Acesso em 08 de julho de 2013.

3. Sistema de Monitoramento e Avaliação implementado;
 4. Escola de Formação do Sistema Socioeducativo implementada.
- Ações Necessárias para o Alcance do Objetivo Específico - Ações Orçamentárias**
- 1471 – Modernização de Sistema de Informação;
 - 2557 – Gestão da informação e dos Sistemas de Tecnologia da Informação;
 - 3711 – Realização de estudos e pesquisas (SECRIANÇA);
 - 4088 – Capacitação de Servidores;
 - 4219 – Implementação da Escola de Formação do Sistema Socioeducativo.

A Secretaria de Estado de Planejamento do Distrito Federal divulgou o quadro de detalhamento da despesa do orçamento da criança e do adolescente (OCA) 2013 acumulado até o mês de maio de 2013¹⁶¹.

Nesta pesquisa serão analisados os programas que se enquadram nos objetivos do estudo, são eles: o Programa de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV de Apoio a Entidades que atuam na área de Assistência Social do Distrito Federal, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST), o Programa de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Medida Socioeducativa de Internação com recursos do Fundo de Saúde do Distrito Federal. Com recursos e sob a gestão da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal serão analisados os Programas: Manutenção e Funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CDCA/DF; Manutenção do Sistema Socioeducativo; Implementação de Escola de Formação do Sistema Socioeducativo; Manutenção das Unidades de Atendimento à Criança e ao Adolescente; Construção de Unidades de Internação. Além do Programa de Realização de Estudos e Pesquisas com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (FDCA/DF).

Os quadros de despesa estão detalhados a seguir (Quadros 4 a 7).

¹⁶¹ Disponível em: <http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/247-execucao-orcamentaria-oca-2013.html>. Acesso em 01 de junho de 2013.

**Quadro 4. QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA - ORÇAMENTO 2013 – OCA (ACUMULADO ATÉ O MÊS DE MAIO - parte).
SEDEST - CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	ESFERA	PROGRAMA DE TRABALHO	NATUREZA DESPESA	FONTE	DOTAÇÃO INICIAL	ALTERAÇÃO	CONTINENCIADO	BLOQUEADO	DOTAÇÃO AUTORIZADA	EMPENHADO	DISPONÍVEL	LIQUIDADO
17101 - SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO DISTRITO FEDERAL (parte)	2 - SEGURIDA DE SOCIAL	08.243.6211.4185.5775 - (OCA)(EP) CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS - SCFV-APOIO	335039	100	390.000	-390.000	0	0	0	0	0	0
	2 - SEGURIDA DE SOCIAL	A ENTIDADES QUE ATUAM NA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL- DISTRITO FEDERAL	335043	100	0	150.000	0	0	150.000	0	150.000	0
		Subtotal Programa de Trabalho			390.000	-240.000	0	0	150.000	0	150.000	0
	2 - SEGURIDA DE SOCIAL	08.243.6211.4185.0006 - (OCA) CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS - SCFV-	339030	100	486.200	0	0	0	486.200	0	486.200	0
	2 - SEGURIDA DE SOCIAL	CAMINHOS DA CIDADANIA-DISTRITO FEDERAL	339032	100	202.300	0	0	0	202.300	0	202.300	0
	2 - SEGURIDA DE SOCIAL		339039	100	60.000	0	0	0	60.000	0	60.000	0
	2 - SEGURIDA DE SOCIAL		339048	100	6.168.800	0	0	1.178.777	6.168.800	133.500	4.856.523	133.500
	2 - SEGURIDA DE SOCIAL		339093	358	0	1	0	0	1	0	1	0
	2 - SEGURIDA DE SOCIAL		449052	100	10.000	0	0	0	10.000	0	10.000	0
		Subtotal Programa de Trabalho			6.927.300	1	0	1.178.777	6.927.301	133.500	5.615.024	133.500

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do GDF – SEPLAN. Execução Orçamentária OCA 2013; Quadro de detalhamento da despesa - Orçamento 2013 – OCA (acumulado até o mês de maio/2013). Disponível em: <http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/247-execucao-orcamentaria-oca-2013.html>.

Quadro 5. QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA - ORÇAMENTO 2013 – OCA (ACUMULADO ATÉ O MÊS DE MAIO - parte)**FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL - ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DE ADOLESCENTES EM MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO-SES-DISTRITO FEDERAL (parte)**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	ESFERA	PROGRAMA DE TRABALHO	NATUREZA DESPESA	FONTE	DOTAÇÃO INICIAL	ALTERAÇÃO	CONTINGENCIADO	BLOQUEADO	DOTAÇÃO AUTORIZADA	EMPENHADO	DISPONÍVEL	LIQUIDADO
23901 - FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL (parte)	2 – SEGURID.SOCIAL	10.301.6202.4133.0001 - (OCA)(ODM)ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DE ADOLESCENTES EM MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO-SES-DISTRITO FEDERAL	339030	138	20.000	0	0	0	20.000	0	20.000	0
	2 – SEGURID.SOCIAL		339033	138	10.000	0	0	0	10.000	0	10.000	0
	2 – SEGURID.SOCIAL		339035	138	30.000	0	0	0	30.000	0	30.000	0
	2 – SEGURID.SOCIAL		339036	138	30.000	0	0	0	30.000	0	30.000	0
	2 – SEGURID.SOCIAL			321	0	0	0	0	0	0	0	
	2 – SEGURID.SOCIAL		339039	132	90.941	0	0	0	90.941	0	90.941	0
	2 – SEGURID.SOCIAL			138	290.000	0	0	0	290.000	0	290.000	0
	2 – SEGURID.SOCIAL			321	0	0	0	0	0	0	0	
	2 – SEGURID.SOCIAL		339093	121	0	3.215	0	0	3.215	801	2.414	801
	2 – SEGURID.SOCIAL			300	0	9.095	0	0	9.095	0	9.095	0
	2 – SEGURID.SOCIAL			321	0	7.548	0	0	7.548	7.548	0	7.548
				Subtotal Programa de Trabalho			470.941	19.858	0	0	490.799	8.349

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do GDF – SEPLAN. Execução Orçamentária OCA 2013; Quadro de detalhamento da despesa - Orçamento 2013 – OCA (acumulado até o mês de maio/2013). Disponível em: <http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/247-execucao-orcamentaria-oca-2013.html>.

Quadro 6. QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA – ORÇAMENTO 2013 – OCA (ACUMULADO ATÉ O MÊS DE MAIO – parte)**SECRETARIA DE ESTADO DA CRIANÇA DO DISTRITO FEDERAL (parte):**

- MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CDCA/DF;
- MANUTENÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO-SECRETARIA DA CRIANÇA-DISTRITO FEDERAL;
- IMPLEMENTAÇÃO DE ESCOLA DE FORMAÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO-SECRETARIA DA CRIANÇA-DISTRITO FEDERAL;
- MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE;
- REFORMA DE UNIDADES DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO-SECRETARIA DA CRIANÇA-DISTRITO FEDERAL;
- CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE INTERNAÇÃO-SECRETARIA DA CRIANÇA-DISTRITO FEDERAL.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	ESFERA	PROGRAMA DE TRABALHO	NAT. DESP.	FONTE	DOTAÇÃO INICIAL	ALTERAÇÃO	CONTING.	BLOQUEADO	DOTAÇÃO AUTORIZ.	EMPENHADO	DISPONÍVEL	LIQUIDADADO
51101 – SECRETARIA DE ESTADO DA CRIANÇA DO DISTRITO FEDERAL (parte)	1 – FISCAL	14.243.6223.2766.0008 – (OCA)MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CDCA–DF	339030	100	25.000	-8.000	0	0	17.000	0	17.000	0
	1 – FISCAL		339039	100	0	8.000	0	0	8.000	7.840	160	7.840
	1 – FISCAL	14.243.6223.4217.0001 – (OCA) MANUTENÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO-SECRETARIA DA CRIANÇA-DF	339030	100	1.000.000	35.184	0	0	1.035.184	685.451	349.733	551.432
	1 – FISCAL		339036	100	0	34.000	0	0	34.000	3.206	30.794	3.206
	1 – FISCAL		339039	100	13.500.000	-1.152.264	0	7.200	12.347.736	11.340.127	1.000.409	8.749.662
	1 – FISCAL		339092	100	0	433.080	0	0	433.080	433.080	0	0
	1 – FISCAL		449052	100	1.000.000	0	0	0	1.000.000	85.441	914.559	26.985
			Subtotal Programa de Trabalho			15.500.000	-650.000	0	7.200	14.850.000	12.547.305	2.295.495
	1 – FISCAL	14.243.6223.4219.0001 – (OCA) IMPLEMENTAÇÃO DE ESCOLA DE FORMAÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO-SEC. DA CRIANÇA-DF	449052	100	50.000	-50.000	0	0	0	0	0	0
			Subtotal Programa de Trabalho			50.000	-50.000	0	0	0	0	0
	1 – FISCAL	14.243.6223.4223.0001 – (OCA) MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE–DF	339030	100	200.000	-200.000	0	0	0	0	0	0
	1 – FISCAL		339039	100	950.000	-400.000	0	0	550.000	110.661	439.339	1.622
	1 – FISCAL		449052	100	100.000	-100.000	0	0	0	0	0	0
		Subtotal Programa de Trabalho			1.250.000	-700.000	0	0	550.000	110.661	439.339	1.622
	1 – FISCAL	14.243.6223.5004.0001 – (OCA)REFORMA DE UNIDADES DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO-SEC. DA CRIANÇA-DF	339039	100	25.000	-25.000	0	0	0	0	0	0
	1 – FISCAL		449051	100	0	2.247.728	0	0	2.247.728	2.247.728	0	1.356.041
		Subtotal Programa de Trabalho			25.000	2.222.728	0	0	2.247.728	2.247.728	0	1.356.041
	1 – FISCAL	14.421.6223.1825.0001 – (OCA) CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE INTERNAÇÃO-SEC.DA CRIANÇA-DF	449051	100	21.335.395	-6.894.126	0	0	14.441.269	11.500.000	2.941.269	8.273.695
	1 – FISCAL		449052	100	0	5.057.566	0	0	5.057.566	0	5.057.566	0
		Subtotal Programa de Trabalho			21.335.395	-1.836.560	0	0	19.498.835	11.500.000	7.998.835	8.273.695

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do GDF – SEPLAN. Execução Orçamentária OCA 2013; Quadro de detalhamento da despesa – Orçamento 2013 – OCA (acumulado até o mês de maio/2013). Disponível em: <http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/247-execucao-orcamentaria-oca-2013.html>.

QUADRO 7. QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA - ORÇAMENTO 2013 – OCA (ACUMULADO ATÉ O MÊS DE MAIO - parte)
FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	ESFERA	PROGRAMA DE TRABALHO	NATUREZA DESPESA	FONTE	DOTAÇÃO INICIAL	ALTERAÇÃO	CONTINGENCIADO	BLOQUEADO	DOTAÇÃO AUTORIZADA	EMPENHADO	DISPONÍVEL	LIQUIDADO
51901 - FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	1 - FISCAL	14.243.6223.2102.9722 - (OCA)(ODM)ASSISTÊNCIA AOS ADOLESCENTES EM RISCO PESSOAL E SOCIAL-FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-DISTRITO FEDERAL	335043	100	106.821	0	0	0	106.821	0	106.821	0
	1 - FISCAL			171	344.615	0	0	0	344.615	0	344.615	0
	1 - FISCAL		339039	100	19.422	-114	0	0	19.308	0	19.308	0
	1 - FISCAL			171	62.657	0	0	0	62.657	0	62.657	0
	1 - FISCAL		339093	100	0	114	0	0	114	114	0	114
	1 - FISCAL		445042	100	187.404	0	0	0	187.404	0	187.404	0
		Subtotal Programa de Trabalho			720.919	0	0	0	720.919	114	720.805	114
	1 - FISCAL	14.243.6223.3678.2714 - (OCA)REALIZAÇÃO DE EVENTOS--DISTRITO FEDERAL	339039	100	14.567	0	0	0	14.567	0	14.567	0
	1 - FISCAL			171	46.993	0	0	0	46.993	0	46.993	0
		Subtotal Programa de Trabalho			61.560	0	0	0	61.560	0	61.560	0
	1 - FISCAL	14.243.6223.3711.6183 - (OCA)REALIZAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS-FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-DISTRITO FEDERAL	335043	100	4.855	0	0	0	4.855	0	4.855	0
	1 - FISCAL			171	15.664	0	0	0	15.664	0	15.664	0
	1 - FISCAL		339039	100	16.185	0	0	0	16.185	0	16.185	0
	1 - FISCAL			171	52.214	0	0	0	52.214	0	52.214	0
	Subtotal Programa de Trabalho			88.918	0	0	0	88.918	0	88.918	0	
Total Geral UO					871.397	0	0	0	871.397	114	871.283	114

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do GDF – SEPLAN. Execução Orçamentária OCA 2013; Quadro de detalhamento da despesa - Orçamento 2013 – OCA (acumulado até o mês de maio/2013). Disponível em: <http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/247-execucao-orcamentaria-oca-2013.html>.

O Programa de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Medida Socioeducativa de Internação com recursos do Fundo de Saúde do Distrito Federal, teve aumento de dotação, mas teve baixa execução, com apenas 1,7 % liquidado até o mês de maio de 2013.

Já o Programa de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de Apoio a Entidades que atuam na área Assistência Social do Distrito Federal, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal, teve redução da dotação inicial em mais de 50%, tendo sido 0% liquidado até maio de 2013.

Esse dado aponta para o não compromisso do Governo do Distrito Federal com a política pública de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Familiares, defendida nesta pesquisa como uma das formas mais eficazes de ressocialização dos adolescentes que cometem atos infracionais, o que indica resistência à implementação das medidas socioeducativas em meio aberto, pois este estudo entende, que o Sistema de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Familiares - SCFV é o meio principal para bons resultados na concretização da execução das medidas socioeducativas em meio aberto.

O Programa Manutenção e Funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - CDCA/DF, sob a gestão da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, não teve redução de valores, mantendo-se a liquidação até maio de 2013 em 1/3 do valor autorizado. O dado indica que mais melhorias na estrutura física e de funcionamento logístico do Conselho podem ser implementadas, possibilitando a concretização do princípio da gestão democrática e participativa do SINASE, mas a baixa execução até maio pode fazer com que esse objetivo não se realize.

Com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, destaca-se o Programa de Realização de Estudos e Pesquisas. O programa teve 0% de liquidação até maio de 2013, dado que causa preocupação, pois o CDCA/DF

durante os anos de 2011 e 2012 fez um intenso trabalho para a regularização do FDCA/DF, especialmente para possibilitar a realização de levantamento de dados, tão importantes para o real dimensionamento das ações governamentais. Dentro desse programa poderão ocorrer também iniciativas de capacitação dos Conselheiros, nos moldes da que teve início em 2012, através da implantação de Núcleo de Formação Continuada de Conselheiros de Direitos e Tutelares do Distrito Federal (DF) – Escola de Conselhos do DF, pela CEAG/UNB, com recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA).

Especificamente quanto aos programas que diretamente tratam da execução das medidas socioeducativas: Manutenção do Sistema Socioeducativo; Implementação de Escola de Formação do Sistema Socioeducativo; Manutenção das Unidades de Atendimento à Criança e ao Adolescente e Construção de Unidades de Internação, cabem alguns comentários. Os dados da liquidação demonstram que o maior montante de recursos foi autorizado para a construção de unidades de internação, tendo sido aproximadamente 50% desse valor liquidado, mas os valores inicialmente autorizados para o Programa Implementação de Escola de Formação do Sistema Socioeducativo foram totalmente realocados, indicando que o programa não possui mais recursos.

Apesar dos muitos avanços apresentados nesta pesquisa, tendo inclusive algumas ações do PPA 2012/2015 já terem sido realizadas, como a implementação do Núcleo de Atendimento Integrado do Distrito Federal – NAI, a execução da peça orçamentária no ano de 2013 demonstra que o investimento maciço na construção de unidades de internação em detrimento de uma política de formação para os atores sociais que atuam diretamente na execução das medidas socioeducativas, aponta para a resistência na incorporação do novo paradigma normativo da Proteção Integral no Distrito Federal.

Os dados da execução orçamentária do PPA 2012/2015, são um indicativo de que na política pública de atendimento socioeducativo distrital, vem ocorrendo uma

transição de paradigmas em direção à Doutrina da Proteção Integral, pois o paradigma da Doutrina da Situação Irregular ainda persiste em muitas das práticas dos gestores e parlamentares do Distrito Federal.

CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) introduziram no Brasil o paradigma normativo da Doutrina da Proteção Integral, criando um sistema de princípios para as ações que deveriam ser promovidas pelo Poder Público e pela sociedade em geral.

A Doutrina da Proteção Integral institui um novo paradigma, democrático, participativo e em co-gestão com a sociedade, no qual família, comunidade, sociedade em geral e Poder Público são atores e administradores do Sistema de Garantias de Direitos (SGD) de crianças e adolescentes. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), como subsistema do Sistema de Garantias de Direitos (SGD), também está pautado nos princípios da Doutrina da Proteção Integral.

O SINASE é um subsistema especial, pois trata de adolescentes que cometem atos infracionais, e que historicamente foram marginalizados e estigmatizados pelo Estado e pela sociedade. Por isso, além da mera criação de um aparato burocrático, o SINASE se funda em princípios que objetivam trazer uma nova visão de mundo e novas práticas culturais para o atendimento socioeducativo nacional.

A proposta desta pesquisa constitui-se na realização de um diagnóstico avaliativo da Política Pública de Atendimento Socioeducativo, tendo como *locus* da análise o Distrito Federal, buscando identificar se os princípios do SINASE estavam sendo aplicados e se seus objetivos estavam sendo cumpridos.

A metodologia da triangulação de métodos utilizada nesta pesquisa identificou que nos últimos anos, a política de atendimento socioeducativo no Distrito Federal apresenta o seguinte marco situacional:

- 1) Sistema Socioeducativo Distrital em processo de implementação;

- 2) Escassez da destinação de recursos orçamentários para a política de atendimento socioeducativo;
- 3) Investimento prioritário nas medidas socioeducativas em meio fechado em detrimento das medidas em meio aberto;
- 4) Escassez de investimento na política pública de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Familiares;
- 5) Ausência de Projeto Político Pedagógico, ocasionando a descontinuidade das ações na execução de medidas socioeducativas;
- 6) Ausência de ações distritais nas áreas de educação, saúde e ação social para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas;
- 7) Excesso na aplicação da medida socioeducativa de internação por parte do sistema de justiça, especialmente pelos Juízes de Direito e Promotores de Justiça;
- 8) Violações de direitos humanos de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado;
- 9) Superlotação nas unidades socioeducativas;
- 10) Baixa efetividade na apuração e responsabilização dos agentes públicos nos casos de violação aos direitos dos adolescentes institucionalizados;
- 11) Formação fragmentada e desarticulada dos profissionais que atuam diretamente na execução das medidas socioeducativas.

Levando-se em consideração este diagnóstico, retoma-se a hipótese apresentada no início deste estudo, de ocorrência, no Distrito Federal, de uma transição de paradigma no trato do adolescente em conflito com a lei, tentando responder a duas perguntas:

- 1) Porque a medida socioeducativa de internação é massivamente aplicada no Brasil e em especial no Distrito Federal?

2) Porque há um histórico de graves violações de direitos humanos de adolescentes institucionalizados nas unidades de cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado no Distrito Federal?

A metodologia empregada nesta pesquisa leva à conclusão de que, no Distrito Federal, o reordenamento político-institucional orientado pelos princípios do SINASE está em andamento, e que o paradigma normativo anterior da Doutrina da Situação Irregular, criado pelo Código de Menores, ainda pode ser encontrado nas práticas institucionais.

Através das análises realizadas, pôde-se chegar a uma constatação capaz de responder às duas perguntas formuladas no início deste trabalho, de que, a maior resistência às mudanças está na visão de mundo que a população em geral nutre pelos adolescentes que praticam atos infracionais, transformando-se essa visão de mundo em uma cultura sócio-institucional que permeia as práticas dos atores sociais encarregados de atuarem na implementação (gestores e parlamentares), aplicação (membros do sistema de justiça, especialmente Juízes de Direito e Promotores de Justiça), e na execução (profissionais que atuam diretamente com os adolescentes em conflito com a lei) do atendimento socioeducativo no Distrito Federal.

Assim, para que o atendimento socioeducativo no Distrito Federal permita ao adolescente em conflito com a lei uma vivência de direitos humanos, e para que a dinâmica do cumprimento das medidas socioeducativas cumpra seu objetivo ressocializador, sugerem-se algumas ações por parte do Poder Executivo do Distrito Federal, instância responsável pela criação do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, orientado pelos princípios e diretrizes pedagógicas do SINASE:

- 1) Elaboração do Projeto Pedagógico como ordenador de ação e gestão do atendimento socioeducativo distrital;

- 2) Realização de ações para fomentar a participação do adolescente em conflito com a lei como sujeito social, para que suas demandas sejam ouvidas e para que assumam uma postura crítica em relação às ações socioeducativas;
- 3) Investimento nas medidas socioeducativas em meio aberto, defendidas nesta pesquisa como aquelas que levam, de forma mais eficiente, à ressocialização, pois fortalece os vínculos e a inclusão dos adolescentes no ambiente familiar e comunitário;
- 4) Investimento na formação e capacitação dos atores sociais responsáveis pela aplicação (membros do sistema de justiça, especialmente Juízes de Direito e Promotores de Justiça) e pela execução (profissionais que atuam diretamente com os adolescentes em conflito com a lei) das medidas socioeducativas, compreendida aqui como forma de alterar o paradigma cognitivo da cultura sócio-institucional da repressão para uma cultura da proteção e garantia de direitos humanos.
- 5) Articulação entre as políticas públicas distritais de educação, profissionalização e atenção à saúde com a política pública de atendimento socioeducativo do Distrito Federal; e
- 6) Fortalecimento das instâncias participativas, especialmente o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF, dotando o órgão de estrutura para que possa exercer de forma eficiente as atribuições de planejamento, controle, deliberação e monitoramento das políticas públicas para crianças e adolescentes.

A observação participante, aliada aos dados e documentos analisados e apresentados nesta pesquisa, indicam que há incompletude da Política Pública de Atendimento Socioeducativo no Distrito Federal, pois ainda não existe um Sistema Socioeducativo Distrital. Concluiu-se, ainda, que a política possui fragilidade institucional,

pois não há articulação suficiente entre os órgãos envolvidos na gestão além de insuficiência de regulamentação e de financiamento.

Em uma análise histórico-institucional do atendimento socioeducativo distrital, observa-se que houve uma evolução, pois passou-se de iniciativas isoladas de criação de instituições para “menores infratores”, para a concepção e planejamento de um verdadeiro sistema, com previsão inclusive no Plano Plurianual – PPA 2012 a 2015.

Reconheceu-se também que, especialmente a partir do ano de 2011, vêm ocorrendo mudanças históricas na política de atendimento socioeducativo no Distrito Federal, apesar de ainda haver muito a ser feito. Entre estas, destacam-se: a criação da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, sendo o segundo ente da federação a criar uma Secretaria de Estado especificamente destinada a atender às crianças e aos adolescentes; a criação do NAI (Núcleo de Atendimento Integrado) Distrital (11º instalado no país), reunindo, em um mesmo espaço físico, o conjunto de instituições do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) para prestar atendimento imediato ao adolescente apreendido por ato infracional; a regulamentação do funcionamento da UAI (Unidade de Atendimento Inicial), que é o local no Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) onde os adolescentes apreendidos ficam alojados, evitando que ao serem apreendidos sejam encaminhados para unidades de atendimento; além da mais recente iniciativa por parte da Secretaria da Criança do Distrito Federal para adequar o atendimento socioeducativo do Distrito Federal ao SINASE, o início das discussões em torno da elaboração de uma política pedagógica para o sistema socioeducativo do Distrito Federal.

Soma-se a esses, o fato do SINASE ser uma política extremamente recente, instituída nacionalmente somente no ano de 2006, tendo sido transformada em lei no ano de 2012, e que enfrenta grande resistência por parte da população.

Assim, espera-se que esta pesquisa traga contribuições para fundamentar ações concretas no sentido de permitir a consolidação do paradigma normativo da Doutrina da Proteção Integral no Distrito Federal, e dos macro-paradigmas dos direitos humanos e seus paradigmas componentes da dignidade, liberdade, igualdade e pluralidade.

REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. **Crítica política das políticas de juventude**. In: Políticas públicas: juventude em pauta. FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (org.). São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friederich Ebert, 2003.

BOBBIO, Norberto, 1909. **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. — 7ª reimpressão.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Convenção Internacional dos Direitos da Criança**. Brasília: Senado Federal, 1990.

_____. **Decreto nº 3.799, de 05 de novembro de 1941**. Transforma o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, v. 007, p. 361, 31 dez. 1941.

_____. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**. Coleção de Leis do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 2, p. 476, c. 1, 31 dez. 1927.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília: Senado Federal, 1990.

_____. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. **Código de Menores: Lei nº 6.697/79, comparações, anotações, histórico**. Ana Valderez A. N. de Alencar e Carlos Alberto de Souza Lopes. Brasília: Senado Federal, 1982.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.**

CHAGAS, Ana Maria de Resende; Silva, Frederico Augusto Barbosa da; Araújo, Herton Ellery; Cuiabano, Simone Maciel. **A Política de Assistência e a Participação Social: O Caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**, Texto para Discussão nº 1005 - IPEA. Brasília, DF, dezembro de 2003.

CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Retrato da Infância e adolescência no Distrito Federal**. Disponível em: http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/Relatório_%20infância%20e%20adolescência_versão%20final.pdf. Acesso em 08 de agosto de 2012, Brasília, Maio de 2012.

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA, ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR - CDDHCEDP, da Câmara Legislativa do Distrito Federal; UNB - Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual- VIOLES/SER/UnB; Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude – PDIJD, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. **Perfil dos jovens que morreram enquanto cumpriam medida socioeducativa de internação, semi-liberdade e liberdade assistida no DF (2003-2005) – Relatório de Pesquisa**; Brasília, maio de 2007.

CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL - CDCA/DF. **Atas das Reuniões do CDCA/DF. Diário Oficial do Distrito Federal – DODF**. Disponível em: <http://www.gdf.df.gov.br>.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004**. Organizado pelo CONANDA – Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo - 2013-2022**. Versão preliminar para consulta pública. Brasil. 2013.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA) E CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC**. Brasil. 2006.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. (Coord. técnica). **Socioeducação: Estrutura e funcionamento da Comunidade Educativa**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Guia para operadores e gestores do Sistema Socioeducativo. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

DALLARI BUCCI, M. P. **O conceito de política pública em direito**, in Dallari Bucci. M.P. Políticas Públicas - Reflexões sobre o conceito jurídico, Ed. Saraiva, SP, 2006.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS. Coordenadoria do Sistema Socioeducativo – COORSIS. **Demonstrativo situacional da infra-estrutura das Unidades de Liberdade Assistida. [entre 2009 e 2010]**. Brasília, 2010.

FNDCA, **CADÊ? Crianças e Adolescentes em Dados Estatísticos 2011** / Sociedade Brasileira de Defesa da Criança e do Adolescente. Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2011.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. **La Convención Internacional de los Derechos Del Niño: Del Menor como Objeto de La Compasión-Represión a La Infancia-Adolescencia como**

Sujeito de Derechos en: Derecho de La Infancia-Adolescenciaa en Anerica Latina: de La Situación Irregular a la Protección Integral. Bogota: Forum Pacis, 1994.

JESUS, Maurício Neves de. **Adolescentes em conflito com a lei: prevenção e proteção integral.** Campinas, SP: Servando, 2006.

KUHN, T. **A Estrutura das Revoluções Científicas;** tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAHIM, Maria Auxiliadora (Cord. Acad.). **ECA – Apuração do Ato Infracional atribuído a Adolescentes.** Série Pensando o Direito. N. 26/2010 – versão publicação. Convocação 01/2009. Universidade Federal da Bahia/UFBA. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL). PNUD-Brasil. Brasília, 2010.

MINAYO Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Org.). **Avaliação por Triangulação de Métodos: Abordagem de Programas Sociais.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MULLER, Pierre; Surel, Yves. **A Análise das políticas públicas.** Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas, Editora da Universidade Católica de Pelotas (Educat), 2002.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

PAIVA, Vanilda. **Contradições da reeducação de jovens que cometeram atos infracionais.** in: TRAJANO, João; PAIVA, Vanilda (orgs.). *Juventude em conflito com a lei.* Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PEREZ, José Roberto Rus & PASSONE, Eric Ferdinando. **Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil.** Cadernos de Pesquisa, v.40, n.140, maio/ago. 2010.

POTENGY, Giselia. **A descentralização do atendimento de jovens em conflito com a lei no Rio de Janeiro.** In: SANTO-SÉ, João Trajano. PAIVA, Vanilda (Orgs). *Juventude em Conflito com a Lei.* Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SARAIVA, João Batista Costa. **Direito penal juvenil: adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SOUZA, Tatiana Yokoy de. **Processos de Desenvolvimento de Educadores Sociais do Sistema de Medidas Socioeducativas: Indicadores de Formação**. UNB. Instituto de psicologia. Programa de Pós-Graduação em Processos de Desenvolvimento e Saúde – PGPDS. Tese de Doutorado. Brasília, dezembro de 2012.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Rev. Bras. Educ. no.24. Rio de Janeiro Sept./Dec. 2003.

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal - **Auditoria Operacional do “Programa de Reinserção Social das Crianças e dos Adolescentes do DF, em regime de medidas socioeducativas”**. Decisão ORDINÁRIA Nº 2565/2011 - Processo nº: 8.960/09. Publicado no DO DF nº 97, de 23.5.2011, pág. 12.

TORRES, Abigail Silvestre; TATAGIBA, Luciana Ferreira e PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. **Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente: perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos**. org: Jorge Kayano e Juliana Lordello Sícoli. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

VALENTE, José Jacob. **Estatuto da Criança e do Adolescente: apuração do ato infracional à luz da jurisprudência: Lei Federal nº 8.069, de 13-7-1990**. São Paulo: Atlas S.A, 2002.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

AGUIAR, Viviane Araújo. **CAJE: retratos de um cotidiano de conflitos**. Dissertação de mestrado defendida no Departamento de Antropologia da UnB, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10482/2508>. Acesso em 10 de maio de 2013.

BOBBIO, Norberto. **Derecha e izquierda. Razones y significado de una distinción política**. Madrid, Turus, 1995. Disponível em: <http://bibliocomunidad.com/web/libros/Bobbio,%20Norberto%20-%20Derecha%20e%20Izquierda.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2013.

CENTRO SOCIOEDUCATIVO AMIGONIANO - CAJE II / CESAMI. **Relatório Institucional. Projeto Político Pedagógico Institucional**. Brasília – DF. 2010. Disponível em: <http://elkinpaezch.files.wordpress.com/2011/01/relatc3b3rio-insitucional-2010.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2013.

COÊLHO, Ailta Barros de Souza Ramos. **Política de Proteção à Infância e Adolescência e Descentralização: O Caso do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de João Pessoa-PB**. 1998. Disponível em: www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-125.pdf. Acesso em 05 de julho de 2013.

CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL. **Resoluções - CDCA/DF**. Disponível em: <http://www.crianca.df.gov.br/images/CDCA%20-%20DF/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2040.pdf>. Acesso em 19 de dezembro de 2012.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direitos da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas. In: Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2254. Acesso em 05 de junho de 2013.

FRANCO NETTO, Thereza de Lamare. **Direitos sexuais e direitos reprodutivos de adolescentes privados de liberdade: experiência do CAJE-DF**. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília / Faculdade de Serviço Social / FSC, 2008. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6419/1/2008_TherezaLamareFrancoNetto.pdf. Acesso em 05 de abril de 2013.

GOUVÊA, Eduardo Cortez de Freitas. **Medidas socioeducativas – Histórico, procedimento, aplicação e recursos**. 2009. Disponível em: <http://www.epm.tjsp.jus.br/Sociedade/ArtigosView.aspx?ID=2878>. Acesso em 23 de abril de 2013.

HALL, P.; TAYLOR, R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua nova, n° 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010. Acesso em 01 de julho de 2013.

LORENZI, Gisella Werneck. **Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil**. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/70d9fa8f-1d6c-4d8d-bb69-37d17278024b/Default.aspx>, em 11/12/2007. Acesso em 29 de setembro de 2010.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In: Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, 2010. p. 1-37. Disponível em: http://assets.cambridge.org/97805211/34323/excerpt/9780521134323_excerpt.pdf. Acesso em 01 de julho de 2013.

MPDFT. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e Juventude e Promotoria de Justiça de Defesa da Educação do. **Relatório de Apuração do Orçamento Criança e Adolescente do Distrito Federal Exercício Financeiro de 2006**. Brasília: 2007. http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/OCA/Exercicio_2006.pdf. Acesso em 08 de julho de 2013.

MULLER, Pierre. **L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique**. Revue Française de Science Politique, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scieloOrg/php/reflinks.php?refpid=S1413-2478200900010000200035&pid=S1413-24782009000100002&lng=en>. Acesso em 23 de agosto de 2010.

_____. **Politiques Publiques**, Paris, Presses Universitaires de France, 5^{ème} édition. 2003. Disponível em: <http://www.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130575924.htm>. Acesso em 23 de agosto de 2010.

NOGUEIRA N., Wanderlino. **Duas Décadas de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil**. Wanderlino Nogueira Neto. Petrópolis. 2010. Disponível em: <http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/noticia/index/id/17828> Acesso em 17 de abril de 2013.

SILVA, Enid Rocha Andrade e GUERESI, Simone. **Adolescentes em conflito com a Lei: Situação do atendimento institucional no Brasil**. Texto para discussão n° 979. IPEA. Brasília, agosto de 2003. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0979.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2010.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481 Acesso em 01 de junho de 2013.

SINASE - **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca/sinase/. Acesso em 25 de agosto de 2009.

_____. **SINASE – Documento Integral**. Disponível em: http://www.sedh.gov.br/sedh/.arquivos/.spdca/sinase_integral.pdf. Acesso em 20 de julho de 2009.

SOUZA, Luana Alves de. **Da Liberdade à Privação: A significação de medidas socioeducativas para adolescentes e familiares**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília (UNB). Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultural. 2011. Brasília. Disponível em: http://repositorio.udisponnb.br/bitstream/10482/9634/1/2011_LuanaAlvesdeSouza.pdf. Acesso em 15 de junho de 2013.

SEPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do GDF. **Execução Orçamentária OCA 2013; Quadro de detalhamento da despesa – Orçamento 2013 – OCA (acumulado até o mês de maio/2013)**. Disponível em: <http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/247-execucao-orcamentaria-oca-2013.html>. Acesso em 01 de junho de 2013.

TJDFT. **Livro Comemorativo dos 40 anos da Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal**. TJDFT. 2007. Disponível em: http://www.tjdft.jus.br/cidadaos/infancia-e-juventude/publicacoes/publicacoes-1/VIJ_40_livro_sem_ECA.pdf/view. Acesso em 24 de abril de 2013.

ANEXO A – PRINCÍPIOS DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO - SINASE¹⁶²

Os princípios do atendimento socioeducativo se somam àqueles integrantes e orientadores do Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente. A seguir estão relacionados os princípios que atingem indiscriminadamente todas as medidas socioeducativas, destacando, quando for o caso, aqueles que informam uma ou mais medidas.

1. Respeito aos direitos humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos consagrou inúmeros valores que passaram a ser adotados por diversos diplomas, sistemas e ordenamentos jurídicos. Liberdade, solidariedade, justiça social, honestidade, paz, responsabilidade e respeito à diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero e orientação sexual são os valores norteadores da construção coletiva dos direitos e responsabilidades. Sua concretização se consubstancia em uma prática que de fato garanta a todo e qualquer ser humano seu direito de pessoa humana. No caso dos adolescentes sob medida socioeducativa é necessário, igualmente, que todos esses valores sejam conhecidos e vivenciados durante o atendimento socioeducativo, superando-se práticas ainda corriqueiras que resumem o adolescente ao ato a ele atribuído. Assim, além de garantir acesso aos direitos e às condições dignas de vida, deve-se reconhecê-lo como sujeito pertencente a uma coletividade que também deve compartilhar tais valores.

2. Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes – artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA

Os artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA estabeleceram a corresponsabilidade de família, comunidade, sociedade em geral e poder público em assegurar, por meio de promoção e defesa, os direitos de crianças e adolescentes. Para cada um desses

¹⁶² Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo -SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

atores sociais existem atribuições distintas, porém o trabalho de conscientização e responsabilização deve ser contínuo e recíproco, ou seja, família, comunidade, sociedade em geral e Estado não podem abdicar de interagir com os outros e de responsabilizar-se. Os papéis atribuídos a esses atores sociais conjugam-se e se entrelaçam: (1) a sociedade e o poder público devem cuidar para que as famílias possam se organizar e se responsabilizar pelo cuidado e acompanhamento de seus adolescentes, evitando a negação de seus direitos, principalmente quando se encontram em situação de cumprimento de medida socioeducativa; (2) à família, à comunidade e à sociedade em geral cabe zelar para que o Estado cumpra com suas responsabilidades, fiscalizando e acompanhando o atendimento socioeducativo, reivindicando a melhoria das condições do tratamento e a prioridade para esse público específico (inclusive orçamentária).

A co-responsabilidade, ainda, implica em fortalecer as redes sociais de apoio, especialmente para a promoção daqueles em desvantagem social, conjugar esforços para garantir o comprometimento da sociedade, sensibilizando, mobilizando e conscientizando a população em geral sobre as questões que envolvem a atenção ao adolescente em conflito com a lei e, sobretudo, superar práticas que se aproximem de uma cultura predominantemente assistencialista e/ou coercitiva.

3. Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades – artigos 227, § 3º, inciso V, da CF; e 3º, 6º e 15º do ECA

Em nossa sociedade a adolescência é considerada momento crucial do desenvolvimento humano, da constituição do sujeito em seu meio social e da construção de sua subjetividade. As relações sociais, culturais, históricas e econômicas da sociedade, estabelecidas dentro de um determinado contexto, são decisivas na constituição da adolescência. Portanto, para o pleno desenvolvimento das pessoas que se encontram nessa

fase da vida, é essencial que sejam fornecidas condições sociais adequadas à consecução de todos os direitos a elas atribuídos. A percepção do adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento não pode servir como justificativa da visão tutelar do revogado Código de Menores, que negava a condição de sujeito de direitos e colocava o adolescente em uma posição de inferioridade.

4. Prioridade absoluta para a criança e o adolescente – artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA

A situação do adolescente em conflito com a lei não restringe a aplicação do princípio constitucional de prioridade absoluta, de modo que compete ao Estado, à sociedade e à família dedicar a máxima atenção e cuidado a esse público, principalmente àqueles que se encontram numa condição de risco ou de vulnerabilidade pessoal e social. Assim, todos os direitos garantidos pelo ECA, ou seja, o direito à vida e à saúde (Título II, Capítulo I); o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade (Capítulo II); o direito à convivência familiar e comunitária (Capítulo III); o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (Capítulo IV) e o direito à profissionalização e proteção no trabalho (Capítulo V) devem estar contemplados na elaboração das políticas públicas que envolvem os adolescentes em conflito com a lei.

5. Legalidade

Quanto à aplicação, execução e atendimento das medidas socioeducativas, é imprescindível a observância desse princípio previsto no artigo 5º, inciso II, da Constituição federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Logo, os agentes públicos não podem suprimir direitos que não tenham sido objeto de restrição imposta por lei ou decisão proferida por juiz competente (decisão esta que também deve respeitar as disposições legais), obviamente. O próprio ECA dispõe de normas que responsabilizam o agente e a administração (entre eles os artigos 230 a 236 e 246 do ECA), caso incidam em posturas autoritárias e contrárias à lei. Quando se trata do direito à liberdade,

soma-se a ele o princípio da tipicidade fechada, pelo qual a lei deve descrever minuciosamente e taxativamente todas as possibilidades de restrição de direito, vedando-se a interpretação extensiva ou a analogia que implique em qualquer cerceamento de direito além da previsão legal. Dessa forma, não se pode, por exemplo, utilizar a interpretação extensiva ou a analogia para impor ao adolescente tratamento mais gravoso do que o dispensado ao adulto.

6. Respeito ao devido processo legal – artigos 227, § 3º, inciso IV da Constituição Federal, 40 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e 108, 110 e 111 do ECA e nos tratados internacionais.

Observar rigorosamente o devido processo legal para o adolescente acusado de prática de ato infracional significa elevá-lo efetivamente à posição de sujeito de direitos. Nesse sentido, não pode haver outras considerações que não a defesa intransigente do direito de liberdade do adolescente no processo judicial de apuração de sua responsabilidade.

O devido processo legal abarca, entre outros direitos e garantias, aqueles a seguir arrolados: fundamentação de toda e qualquer decisão realizada no curso do processo, entre elas a própria sentença que aplica uma medida socioeducativa, que deve se pautar em provas robustas de autoria e materialidade; presunção de inocência; direito ao contraditório (direito à acareação, juiz natural imparcial e igualdade de condições no processo); ampla defesa; direito ao silêncio; direito de não produzir provas contra si mesmo; defesa técnica por advogado em todas as fases, desde a apresentação ao Ministério Público; informação sobre seus direitos; identificação dos responsáveis pela sua apreensão; direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente; direito de ser acompanhado pelos pais ou responsáveis; assistência judiciária gratuita e duplo grau de jurisdição.

7. Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento

Esses princípios são complementares e estão fundamentados na premissa de que o processo socioeducativo não se pode desenvolver em situação de isolamento do convívio social. Nesse sentido, toda medida socioeducativa, principalmente a privação de liberdade, deve ser aplicada somente quando for imprescindível, nos exatos limites da lei e pelo menor tempo possível, pois, por melhor que sejam as condições da medida socioeducativa, ela implica em limitação de direitos e sua pertinência e duração não deve ir além da responsabilização decorrente da decisão judicial que a impôs. O atendimento inicial integrado ao adolescente em conflito com a lei, mediante a integração operacional entre o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local (artigo 88, inciso V, do ECA), também visa garantir os princípios de excepcionalidade e brevidade da internação provisória, de modo a impedir que os adolescentes permaneçam internados quando a lei não o exigir ou permaneçam privados de liberdade por período superior ao estritamente necessário e ao prazo limite determinado pelo ECA. A agilidade desse atendimento inicial necessita da efetiva atuação de todos os órgãos arrolados no artigo 88, inciso V, do ECA, que podem atuar em regime de plantão (deverão fazer-se presentes em finais de semana e feriados, inclusive). A internação provisória, cuja natureza é cautelar, segue os mesmos princípios da medida socioeducativa de internação (brevidade, excepcionalidade e respeito à condição de pessoa em desenvolvimento).¹⁹ Para garantir a excepcionalidade e brevidade da internação provisória, o ECA determina que sua duração é de, no máximo, 45 dias, exigindo-se para sua decretação que a decisão seja justificada e fundamentada em indícios suficientes de autoria e materialidade, devendo ser demonstrada a sua imperiosa necessidade (artigo 108, “caput” e parágrafo único do ECA). Impõe, ademais, esta Lei a imediata liberação do adolescente em conflito com a lei, especialmente quando houver o comparecimento de qualquer dos pais ou responsável. Existindo o comparecimento, a excepcionalidade será ainda maior, já que só não ocorrerá a

imediate liberação (sob termo de compromisso) se a gravidade do ato infracional ou sua repercussão social justificarem a permanência do adolescente na internação provisória.

8. Incolumidade, integridade física e segurança (artigos 124 e 125 do ECA)

A figura central na garantia do direito à segurança e à integridade física e mental do adolescente privado de liberdade é o Poder Público, que tem a responsabilidade de adotar todas as medidas para que de fato tais garantias sejam respeitadas. Esse dever do Poder Público decorre, também, da própria responsabilidade objetiva do Estado, isto é, o dever de reparar qualquer dano causado ao adolescente sob sua custódia. Incolumidade, integridade física e segurança abrangem aspectos variados e alguns exemplos podem ser extraídos dos artigos 94 e 124 do ECA, que impõem às entidades garantir aos adolescentes o direito a instalações físicas em condições adequadas de acessibilidade (Lei nº 10.098, de 19/12/2000),²⁰ habitabilidade, higiene, salubridade e segurança, vestuário e alimentação suficientes e adequadas à faixa etária dos adolescentes e cuidados médicos, odontológicos, farmacêuticos e saúde mental. Para a segurança da Unidade de internação é fundamental o maior investimento em segurança externa, diminuindo os riscos de invasões e evasões e assegurando tranquilidade para o trabalho socioeducativo.

9. Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários – artigos 100, 112, § 1º, e 112, § 3º, do ECA

Ao adolescente, a submissão a uma medida socioeducativa, para além de uma mera responsabilização, deve ser fundamentada não só no ato a ele atribuído, mas também no respeito à equidade (no sentido de dar o tratamento adequado e individualizado a cada adolescente a quem se atribua um ato infracional), bem como considerar as necessidades sociais, psicológicas e pedagógicas do adolescente. O objetivo da medida é possibilitar a

inclusão social de modo mais célere possível e, principalmente, o seu pleno desenvolvimento como pessoa.

10. Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes – artigo 86 do ECA

A incompletude institucional revela a lógica presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e à juventude. Assim sendo, a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender os direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização etc). Desta forma, as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção devem estar articulados aos programas de execução das medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral. A operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido.

11. Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência – artigo 227, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal

A Constituição federal dispõe que a pessoa com deficiência deve receber atenção especial por parte do Estado e da sociedade. Além disso, a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, e o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999²² deverão ser observados e respeitados na execução do atendimento das medidas socioeducativas. Sendo assim, o

adolescente deve receber tratamento que respeite as peculiaridades de sua condição, de modo a evitar que esteja em posição de risco e desvantagem no sistema socioeducativo.

12. Municipalização do atendimento – artigo 88, inciso I do ECA

O significado da municipalização do atendimento no âmbito do sistema socioeducativo é que tanto as medidas socioeducativas quanto o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei devem ser executados no limite geográfico do município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos. Não se deve confundir municipalização do atendimento com descentralização político-administrativa já que se a municipalização fosse uma espécie de descentralização estaria inserida no inciso que trata desta temática (inciso III do artigo 88 do ECA) e não como diretriz autônoma disposta no inciso I do artigo 88 do mesmo Estatuto. Esclarece-se ainda que o conceito de atendimento na diretriz da municipalização não tem o mesmo significado do disposto no § 7º do artigo 227 da Constituição, já que o primeiro visa determinar que as práticas de atendimento à criança e ao adolescente ocorram no âmbito municipal, enquanto o segundo refere-se a toda política destinada à criança e ao adolescente. Nesse sentido, a municipalização do atendimento é um mandamento de referência para as práticas de atendimento, exigindo que sejam prestadas dentro ou próximas dos limites geográficos dos municípios. Portanto, a municipalização do atendimento preconizada pelo ECA não tem a significação do conceito de municipalização adotado pela doutrina do Direito Administrativo, que o assume como uma modalidade de descentralização política ou administrativa. A municipalização do atendimento tem conteúdo programático, sendo uma orientação para os atores na área da infância e da adolescência, funcionando como objetivo a ser perseguido e realizado sempre que houver recursos materiais para tanto e não se configurarem conflitos com outros princípios da doutrina da Proteção Integral considerados de maior relevância no caso concreto. Além disso, a municipalização do atendimento não deve ser instrumento para o

fortalecimento das práticas de internação e proliferação de Unidades. Dentro desse contexto, a municipalização das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade é ainda mais premente, uma vez que elas têm como *locus* privilegiado o espaço e os equipamentos sociais do Município. Nelas há maior efetividade de inserção social, na medida em que possibilitam uma maior participação do adolescente na comunidade, e, ao contrário das mais gravosas, não implicam em segregação.

13. Descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos – artigos 204, inc. I, da Constituição federal e 88, inc. II, do ECA.

Quanto à descentralização, é preciso distinguir entre a administrativa e a política. Esta diz respeito à distribuição de competências de formulação de políticas entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Na descentralização política cada um dos entes exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, ou seja, não dependem de concessão ou transferência. Já a descentralização administrativa refere-se ao modo como o Poder Público exerce suas atribuições, ou seja, como administra e implementa políticas públicas. Para a compreensão da descentralização administrativa é importante perceber que o Estado pode executar suas atribuições de dois modos: de forma centralizada – quando as atribuições são executadas por meio de órgãos e agentes integrantes da própria administração direta – ou de forma descentralizada – quando o Estado executa suas atribuições em cooperação com organizações não-governamentais. Entende-se que somente a descentralização administrativa se aplica às entidades não-governamentais - muito embora a parte inicial do inciso I do artigo 204 da Constituição federal trate a descentralização de modo geral, ou seja, tanto a política quanto a administrativa) -, já que não se admite, juridicamente, que o Estado transfira parte do seu poder político à entidades que não estejam inseridas no seu âmbito. Contudo, quando se trata do Sistema Socioeducativo, é preciso fazer algumas

ressalvas. Destaque-se, ainda, que as atribuições de deliberação e controle das políticas da área da infância e da adolescência seguem a mesma diretriz de descentralização, ou seja, as decisões que modifiquem de qualquer forma o processo de atendimento, conforme a legislação específica, devem ser submetidas à apreciação do Conselho dos Direitos da respectiva esfera da Federação. A Constituição federal determina que a competência da União se restrinja à coordenação nacional e à formulação de regras gerais do atendimento, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão gerenciar e coordenar e executar programas de atendimento no âmbito de suas competências. Em um Estado democrático de direito, tem-se como princípio fundamental o monopólio da força física pelo Poder Público, de modo que não se admite que particulares usem da força para restringir direitos de terceiros. Portanto, é inadmissível que se delegue a particulares atribuições que necessitem do uso da força, como é o caso da segurança externa das Unidades de privação de liberdade.

14. Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis

A Constituição federal assinala que todo poder emana do povo e que seu exercício pode ocorrer de forma direta em algumas situações especificadas na própria Constituição. Uma dessas formas é a participação da sociedade na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis (artigo 204, II). A partir do mandamento constitucional, o locus institucionalizado pelo ECA para participação da sociedade civil são os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que legalmente põem fim à postura tradicional de políticas centralizadas, impostas de modo autoritário, desvinculadas da realidade local e sem a participação da sociedade civil. O novo direito da criança e do adolescente exige que as instituições voltadas para o atendimento possuam transparência e gestão participativa, com um contato permanente com os Conselhos dos Direitos e Tutelares, com a comunidade e com a sociedade civil organizada. Cabe, portanto, aos Conselhos deliberar e controlar a política de

atendimento, assim como monitorar e avaliar sua execução para que de fato se aprimore o atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. O efetivo exercício dessas atribuições – em muito favorecido pela atuação dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público que têm a responsabilidade de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes – merece atenção e especial respeito por parte dos respectivos governos, no sentido de concretização das deliberações assumidas pelos Conselhos dos Direitos.

15. Co-responsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas

Ao estar disposto na Constituição Federal e no ECA o princípio da prioridade absoluta às crianças e adolescentes (artigo 227 da CF e 4º do ECA), está determinada a destinação privilegiada de recursos públicos para a área. Tal destinação inclui, também, os programas de atendimento das medidas socioeducativas. Cabe destacar que, por decorrência lógica da descentralização político-administrativa prevista na Constituição, a responsabilidade pelo financiamento é compartilhada por todos os entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Município).

16. Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade

O ECA indica, no art. 88, VI, que a mobilização da opinião pública é fundamental para a efetiva elevação de crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos. Nesse aspecto, o tratamento dispensado pelos segmentos da sociedade - em especial os meios de comunicação - ao adolescente a quem se atribui ato infracional, desde o processo de apuração até a aplicação e execução de medida socioeducativa, implica em atenção redobrada. A discussão aprofundada e contínua com a população em geral, por meio dos diversos segmentos organizados, favorecerá a construção de uma sociedade mais tolerante e inclusiva, tendo em vista que sobre esses adolescentes recai grande parte da hostilidade e do

clamor por maior repressão, o que tem gerado campanhas de incitação de desrespeito a princípios e direitos constitucionais atribuídos a esse público.

ANEXO B – ESTRUTURA DA SECRETARIA DE ESTADO DE AÇÃO SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL (SEAS/DF)

A SEAS/DF, em 31 de agosto de 2000 teve sua estrutura definida por meio do Decreto nº 21.476, de 31 de agosto de 2000, publicado no DODF DE 01.09.2000:

Gabinete do Secretário

Assessoria

Assessoria Técnico-Legislativa

Diretoria de Assistência Social

Gerência Programática de Proteção Social

Gerência Programática de Proteção Especial

Núcleo de Atendimento de Crianças e Adolescentes - Região I

Núcleo de Atendimento de Crianças e Adolescentes - Região II

Núcleo de Atendimento de Crianças e Adolescentes - Região III

Gerência Programática de Apoio a Entidades Não Governamentais e a órgãos Governamentais

Gerência Programática de Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto

Gerência Programática de Medidas Sócio-Educativas CDS's - Centros de Desenvolvimento Social (13)

Centro de Atendimento "SOS Criança"

Centro de Abrigamento "Reencontro"

Centro de Referência Sócio-Educativa "Granja das Oliveiras"

Centro de Albergamento "Conviver"

Centro de Atendimento Juvenil Especializado

Núcleo Psicosocial

Núcleo de Segurança

Núcleo de Saúde

Núcleo Pedagógico

Núcleo de Profissionalização e Trabalho

Gerência de Internação Estrita

Núcleo Técnico

Núcleo de Disciplina

Gerência de Internação Provisória

Núcleo Técnico

Núcleo de Disciplina

Diretoria de Planejamento e Controle

Gerência de Estudos e Programação Orçamentária

Gerência de Acompanhamento e Avaliação

Gerência de Informática Diretoria de Contratos e Convênios

Gerência de Análise e Elaboração

Gerência de Acompanhamento e Controle

Gerência de Prestação de Contas Diretoria Apoio Operacional

Gerência de Necrópoles e Serviços Funerários

Gerência Administrativa Núcleo de Material Núcleo de Patrimônio

Núcleo de Manutenção e Zeladoria

Núcleo de Transportes

Núcleo de Protocolo, Arquivo e Reprografia

Gerência Financeira

Núcleo de Análise e Apuração de Custos
Núcleo de Execução Orçamentária e Acompanhamento
Gerência de Recursos Humanos
Núcleo de Administração de Pessoal
Núcleo de Desenvolvimento de Pessoal

ÓRGÃOS COLEGIADOS VINCULADOS:

Conselho de Assistência Social do DF
Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal
Conselho de Desenvolvimento Social do DF
Conselho de Parcerias do Sistema Brasília-Criança
Conselhos Tutelares do Distrito Federal

ANEXO C – ESTRUTURA DA COORDENAÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DA SUBSECRETARIA DE JUSTIÇA DA SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO DISTRITO FEDERAL (SEJUS)

A Coordenação do Sistema Socioeducativo da Subsecretaria de Justiça da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS)¹⁶³, após a construção do CIAP e com as alterações produzidas pelos Decretos nº 27.738, de 28 de fevereiro de 2007, pelo Decreto nº 27.970, de 23 de maio de 2007 e pelo Decreto nº 29.402, de 14 de agosto de 2008, ficou com a seguinte organização (até 01 de janeiro de 2011, quando foi criada a Secretaria de Estado da Criança do DF):

13. SUBSECRETARIA DE JUSTIÇA

- 13.1. Gerência de Medidas em Meio Aberto
- 13.2. Coordenação do Sistema Socioeducativo
 - 13.2.1. Gerência de Ressocialização
 - 13.2.1.1. Núcleo de Internação
 - 13.2.1.2. Núcleo de Semiliberdade
 - 13.2.1.3. Núcleo de Medidas em Meio Aberto
 - 13.2.1.4. Núcleo de Prestação de Serviços à Comunidade
 - 13.2.1.5. Unidade de Atendimento em Semiliberdade de Taguatinga
 - 13.2.1.6. Unidade de Atendimento em Semiliberdade do Gama I
 - 13.2.1.7. Unidade de Atendimento em Semiliberdade do Gama II
 - 13.2.2. Gerência de Sistematização, Fomento e Avaliação
 - 13.2.2.1. Núcleo de Sistematização e Fomento
 - 13.2.2.2. Núcleo de Acompanhamento e Avaliação
 - 13.2.3. Gerência de Suporte Técnico
 - 13.2.4. Centro de Referência em Semiliberdade – CRESSEM
 - 13.2.5. CENTRO DE ATENDIMENTO JUVENIL ESPECIALIZADO I – CAJE I
 - 13.2.5.1. Secretaria de Comunicação Interna
 - 13.2.5.2. Gerência Administrativa
 - 13.2.5.2.1 Núcleo de Material e Patrimônio
 - 13.2.5.2.2 Núcleo de Conservação e Reparos
 - 13.2.5.2.3 Núcleo de Transporte
 - 13.2.5.2.4 Núcleo de Informática e Pesquisa
 - 13.2.5.2.5 Núcleo de Suprimentos
 - 13.2.5.3. Gerência de Saúde
 - 13.2.5.4. Gerência de Segurança
 - 13.2.5.4.1. Núcleo de Vigilância

¹⁶³ Decreto nº 27.591 de 01/01/2007 – DODF 01/01/2007. Ed. Extra nº 1, Seção I, p. 1.

- 13.2.5.4.2. Núcleo de Disciplina
- 13.2.5.5. Gerência Psicossocial
 - 13.2.5.5.1 Núcleo de Registro e Cadastro
- 13.2.5.6. Gerência Socioeducativa
 - 13.2.5.6.1. Núcleo de Esporte, Cultura e Lazer
 - 13.2.5.6.2. Núcleo de Ensino
- 13.2.6. CENTRO DE ATENDIMENTO JUVENIL ESPECIALIZADO II – CAJE II
 - 13.2.6.1. Gerência Socioeducativa
 - 13.2.6.2. Gerência de Segurança
 - 13.2.6.3. Gerência de Administração
- 13.2.7. CENTRO DE INTEGRAÇÃO DE ADOLESCENTES NA GRANJA DAS OLIVEIRAS – CIAGO
 - 13.2.7.1. Gerência Socioeducativa
 - 13.2.7.2. Gerência de Administração
 - 13.2.7.3. Gerência de Segurança
- 13.2.8. CENTRO DE INTEGRAÇÃO DE ADOLESCENTES DE PLANALTINA – CIAP
 - 13.2.8.1. Gerência de Segurança e Disciplina
 - 13.2.8.1.1. Núcleo de Segurança
 - 13.2.8.1.2. Núcleo de Disciplina
 - 13.2.8.2. Núcleo de Apoio Operacional
 - 13.2.8.3. Gerência Socioeducativa
 - 13.2.8.3.1. Núcleo Psicossocial
 - 13.2.8.3.2. Núcleo de Educação
 - 13.2.8.3.3. Núcleo de Cultura e Lazer
 - 13.2.8.3.4. Núcleo de Saúde
 - 13.2.8.3.5. Núcleo de Profissionalização.

ANEXO D – ESTRUTURA DA SUBSECRETARIA DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO (SUBSIS) DA SECRETARIA DE ESTADO DA CRIANÇA DO DISTRITO FEDERAL

A Subsecretaria do Sistema Socioeducativo - SUBSIS, subordinada à Secretaria de Estado da Criança do DF, é o órgão responsável pelo atendimento socioeducativo no Distrito Federal. De acordo com o Decreto nº 34.344, de 06 de maio de 2013, sua estrutura é a seguinte:

- a. SUBSECRETARIA DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO
 - a.1 COORDENAÇÃO DE ARTICULAÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO
 - a.1.1 GERÊNCIA DE ESTUDOS SOCIOEDUCATIVOS
 - a.1.2 GERÊNCIA DE EDUCAÇÃO
 - a.1.3 GERÊNCIA DE ESPORTE, CULTURA E LAZER
 - a.1.4 GERÊNCIA DE TRABALHO E EMPREGABILIDADE
 - a.1.5 GERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
 - a.1.6 GERÊNCIA DE SAÚDE
 - a.1.7 GERÊNCIA DE INTERNAÇÃO PROVISÓRIA E ESTRITA
 - a.1.8 GERÊNCIA DE SEMI LIBERDADE
 - a.1.9 GERÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE E DE LIBERDADE ASSISTIDA
 - a.1.9.1 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DO PLANO PILOTO
 - a.1.9.2 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DE BRAZLÂNDIA
 - a.1.9.3 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DE CEILÂNDIA I
 - a.1.9.4 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DE CEILÂNDIA II
 - a.1.9.5 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DO GAMA
 - a.1.9.6 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DO GUARÁ
 - a.1.9.7 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DO NÚCLEO BANDEIRANTE
 - a.1.9.8 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DO PARANOÁ
 - a.1.9.9 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DE PLANALTINA
 - a.1.9.10 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DO RECANTO DAS EMAS
 - a.1.9.11 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DE SAMAMBAIA
 - a.1.9.12 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DE SANTA MARIA
 - a.1.9.13 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DE SÃO SEBASTIÃO

- a.1.9.14 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DE SOBRADINHO
- a.1.9.15 UNIDADE DE ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO DE TAGUATINGA
- a.2 UNIDADE DE INTERNAÇÃO DO PLANO PILOTO
 - a.2.1 GERÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO
 - a.2.1.1 NÚCLEO DE DOCUMENTAÇÃO
 - a.2.1.2 NÚCLEO DE MANUTENÇÃO
 - a.2.1.3 NÚCLEO DE INFORMÁTICA
 - a.2.1.4 NÚCLEO DE TRANSPORTE
 - a.2.2 GERÊNCIA DE SAÚDE
 - a.2.2.1 NÚCLEO DE ODONTOLOGIA
 - a.2.2.2 NÚCLEO DE ENFERMAGEM
 - a.2.3 GERÊNCIA PSICOSSOCIAL
 - a.2.4 GERÊNCIA DE SEGURANÇA, PROTEÇÃO, DISCIPLINA E CUIDADOS
 - a.2.5 GERÊNCIA SOCIOEDUCATIVA
 - a.2.5.1 NÚCLEO DE PROFISSIONALIZAÇÃO
 - a.2.5.2 NÚCLEO DE SECRETARIA ESCOLAR
 - a.2.5.3 NÚCLEO DE ESPORTE, CULTURA E LAZER
- a.3 UNIDADE DE INTERNAÇÃO DE SÃO SEBASTIÃO
- a.4 UNIDADE DE INTERNAÇÃO DO RECANTO DAS EMAS
 - a.4.1 GERÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO
 - a.4.1.1 NÚCLEO DE DOCUMENTAÇÃO
 - a.4.1.2 NÚCLEO DE MANUTENÇÃO
 - a.4.2 GERÊNCIA DE SEGURANÇA, PROTEÇÃO, DISCIPLINA E CUIDADOS
 - a.4.3 GERÊNCIA PSICOSSOCIAL
 - a.4.4 GERÊNCIA PEDAGÓGICA
 - a.4.4.1 NÚCLEO DE ENSINO
 - a.4.4.2 NÚCLEO DE ESPORTE, CULTURA E LAZER
 - a.4.4.3 NÚCLEO DE PROFISSIONALIZAÇÃO
 - a.4.5 GERÊNCIA DE SAÚDE
 - a.4.5.1 NÚCLEO DE ODONTOLOGIA
 - a.4.5.2 NÚCLEO DE ENFERMAGEM
- a.5 UNIDADE DE INTERNAÇÃO DE PLANALTINA
 - a.5.1 GERÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO
 - a.5.1.1 NÚCLEO DE DOCUMENTAÇÃO
 - a.5.1.2 NÚCLEO DE MANUTENÇÃO
 - a.5.2 GERÊNCIA SOCIOEDUCATIVA
 - a.5.2.1 NÚCLEO DE PROFISSIONALIZAÇÃO
 - a.5.2.2 NÚCLEO DE SOCIOPEDAGÓGICA
 - a.5.2.3 NÚCLEO DE ENSINO
 - a.5.2.4 NÚCLEO DE ESPORTE, CULTURA E LAZER
 - a.5.2.5 NÚCLEO DE SAÚDE
 - a.5.2.6 NÚCLEO DE ODONTOLOGIA
 - a.5.2.7 NÚCLEO DE ENFERMAGEM
 - a.5.3 GERÊNCIA DE SEGURANÇA, PROTEÇÃO, DISCIPLINA E CUIDADOS
- a.6 UNIDADE DE ATENDIMENTO INICIAL
 - a.6.1 CENTRAL DE VAGAS
 - a.6.2 GERÊNCIA DE SEGURANÇA, PROTEÇÃO, DISCIPLINA E CUIDADOS