

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: NOVAS CONCEPÇÕES PARA O ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Elionaldo Fernandes Julião¹

Vivian de Oliveira²

Renan Saldanha Godoi³

No cenário internacional, os equívocos praticados no trato com crianças e adolescentes no que se refere aos direitos a eles destinados constituem-se como pauta das agendas dos principais organismos internacionais de defesa deste público. A configuração política do período (pós-guerra mundial) necessitava de reformulações que caminhassem a favor dos Direitos Humanos, enfatizando a concepção fundamental do ser humano como titular de direitos civis e sociais que favorecessem sua dignidade. Importantes documentos foram aprovados⁴ e proporcionaram uma mudança de paradigma, tornando-se marcos fundamentais no ordenamento jurídico internacional que, no final da década de 80, evolui para formulação da chamada Doutrina da Proteção Integral⁵, que vigora até os dias atuais.

Neste contexto, ao longo das últimas décadas, podemos perceber uma tentativa de reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos participantes da sociedade brasileira, principalmente quando são ratificadas concepções que reconhecem suas características peculiares e únicas, diferenciando a infância e a juventude de outros momentos da vida humana.

Aproximando-se da década de 1980, diante da crise e do esgotamento do modelo gestor vigente, e seguindo princípios e tendências internacionais, o

¹ Professor Adjunto do Instituto de Educação de Angra dos Reis e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense.

² Pedagoga, mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

³ Pedagogo, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF).

⁴ Declaração Universal dos Direitos do Homem – ONU 1948; Declaração Universal dos Direitos das Crianças – ONU 1959; Convenção Sobre os Direitos das Crianças - ONU 1989.

⁵ Doutrina jurídica contrária a Situação Irregular que consiste, a luz do ECA, em garantir legalmente todas as condições para que cada criança e adolescente brasileiro tenha assegurado seu pleno desenvolvimento físico, moral e espiritual (Costa, 2006 p. 152).

Brasil clamava por um regime político democrático que atendesse aos anseios da população pela consolidação de um Estado de direito.

O cenário brasileiro, configurado pela decadência das práticas de caridade e privatização das políticas públicas, fez emergir na constituição do país – assim como em grande parte dos países da América Latina – elementos fundamentais para sua organização: movimentos sociais, políticas públicas e mundo jurídico (Mendez, 1994).

Organizações não governamentais de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, influentes no projeto da Convenção dos Direitos da Criança da ONU, iniciaram um movimento reivindicando a introdução de conteúdos dos documentos das Nações Unidas na Constituição Federativa do Brasil.

A promulgação da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, dentre outros aspectos relevantes para população brasileira, “significou um grande avanço nos direitos sociais e isto por sua vez beneficiou a criança e o adolescente” (Veronese, 1997, p. 11), tendo em vista elevar o público em voga ao *status* de cidadão, sendo assim, sujeito de direitos e alvo de ações com prioridade absoluta.

Neste contexto garantista, a Constituição Federal brasileira assegura uma ampla participação e controle da sociedade no desenvolvimento das políticas públicas. Inicia-se um movimento amplo, envolvendo todos os atores sociais, no sentido de se trabalhar em rede, de forma sistemática, integrada e em parceria, em prol dos interesses de crianças e adolescentes. Com o avanço da abertura política no Brasil, vozes surgiram de diferentes segmentos para denunciar as injustiças e as atrocidades que eram cometidas contra as crianças e adolescentes no país, mostrando que crianças pobres não tinham sequer direito à infância (Rizzini, 2000).

Muitos movimentos questionavam o tratamento dado ao conjunto infanto-juvenil considerado em "situação irregular", sobretudo no que se refere ao uso indiscriminado da institucionalização compulsória aplicada pelo Juizado de Menores, que levava crianças e adolescentes pobres à perversa rede de instituições totais mantidas pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, que não os privavam apenas da liberdade, mas de condições mínimas de respeito, dignidade, higiene, além do perfeito gozo da integridade física, psicológica e moral. A visibilidade crescente dos meninos de rua nos

anos 80, quando da falência da FUNABEM, também impulsionou a articulação de vários grupos em defesa dos seus direitos.

Com esta nova carta constitucional, os direitos da criança e do adolescente passaram a ser dever da família, da sociedade e do Estado, antecipando-se à Convenção das Nações Unidas de Direito da Criança⁶, aderindo integralmente à Doutrina da Proteção Integral, conforme seu artigo 227. Na perspectiva dos novos parâmetros constitucionais e dos compromissos assumidos com a comunidade internacional, diante do novo cenário político instaurado e pelas pressões da sociedade em virtude do quadro de descaso e negligência do Estado, tornava-se emergente também a constituição de um novo Direito para Infância e Juventude brasileira.

Em sua essência, o artigo 227 da Constituição Federal, passa a considerar a criança e o adolescente como sujeitos detentores de direitos, e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. Levando em consideração tais princípios, em 1990 foi sancionada a Lei 8.069, o Estatuto da Criança e Adolescente, popularmente conhecido como “ECA”, com finalidade de proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes. Os seus princípios buscam orientar para uma concepção garantista, superando, assim, a lógica assistencialista vivida por longos anos no país.

Com isso, ao contrário da concepção “menorista”, em tese, assumimos “criança e adolescente” com atenção privilegiada as suas características básicas, sendo intitulados como prioridade absoluta. Fica patente, portanto, a inversão da lógica herdada do Código de Menores, deixando de considerar como “irregulares” não mais os chamados “menores”, mas as condições de existência vivenciadas por crianças e adolescentes de classes populares, marcada por violações de direitos e violência, sob negligência da sociedade e do próprio Estado.

Em contrapartida, o ECA traz em si, uma concepção de funcionamento que ficou consagrado como Sistema de Garantia de Direitos - SGD.

Fundamentado na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e Adolescente, a definição das competências e atribuições sobre os procedimentos judiciais que envolvem crianças e adolescentes geraram o que

⁶ Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 20/11/1989.

foi intitulado de sistema de proteção geral de direitos, cujo objetivo é a efetiva implementação da Doutrina da Proteção Integral denominada Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

De acordo com a Resolução 113 de 19/04/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA⁷, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal e nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

De acordo com Nogueira (2000), a expressão SGD é uma forma de interpretação sistemática das diretrizes e princípios do ECA, podendo ser considerado como um sistema de normas gerais da proteção integral que utiliza-se de estratégias sistêmicas como plano de ação para promoção e defesa

O artigo 86 do ECA⁸ dispõe que o direito da criança e do adolescente deve ser articulado em conjunto, entre os órgãos governamentais e não governamentais, resguardando os interesses estabelecidos na referida legislação.

Esta articulação prevista no artigo 86, impõe uma nova atuação frente ao atendimento infanto juvenil, não mais concedendo espaço para a subsistência do modelo de atendimento centralizado, vertical, assistencialista e correccional-repressivo, que vigorou sob a égide da Doutrina da Situação Irregular⁹, que além da judicialização das questões sociais, marcava nitidamente a criminalização da pobreza, refletindo assim, a ascendência do poder estatal sobre as causas da infância e juventudes pobres.

⁷ Dispõe sobre os parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

⁸ A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios

⁹ Doutrina jurídica de controle do delito juvenil que não se dirige ao conjunto da população infanto-juvenil, mas apenas aos menores em situação irregular (carentes, abandonados, inadaptados e infratores). Nessa doutrina, além de se estabelecer as mesmas medidas para menores infratores e não infratores, além das medidas previstas em lei, o juiz pode aplicar outras que lhe pareçam convenientes. Neste sentido, o adolescente torna-se objeto de intervenção jurídica e social do Estado (Costa, 2006, p. 15 e 16).

No modelo legal previsto, não há como estabelecer se há maior ou menor importância de uma instituição garantista sob a outra, mas sim que todas fazem parte de um Sistema incompleto¹⁰, e que precisam umas das outras para cumprir a finalidade maior de sua existência: a promoção e proteção de crianças e adolescentes. A existência de cada uma é complementar à existência das outras e o papel de cada um de seus integrantes igualmente importante para que a “proteção integral” de todas as crianças e adolescentes, já prometida pelo art. 1º do ECA, seja consolidada.

Para a política socioeducativa, um marco importante é instituído com a promulgação do Sistema Nacional do Atendimento Socioeducativo – SINASE, através da Lei 12.594/2012, que é uma resposta jurídico-sancionatória do estado ao adolescente autor de ato infracional. Dentre outros aspectos, o SINASE objetiva, em tese, evitar a reincidência de atos infracionais por parte destes sujeitos através da garantia de direitos e oportunidades para o exercício da cidadania, através de programas socioeducativos.

É importante que se compreenda que tal política não esgota as demais ações destinadas aos adolescentes. Sua compreensão e efetivação se dá com ações que sejam subsidiárias às demais políticas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, emergindo, assim, a concepção de um atendimento integrado e intersetorial

No Sistema Socioeducativo, conforme preconiza o SINASE, diversos atores compõem o chamado Sistema de Garantia de Direitos – SGD, e são estes os responsáveis pela formulação, gestão, execução, fiscalização e controle da política socioeducativa.

Conforme afirma o professor Antônio Carlos Gomes da Costa (2006), o sistema de atendimento socioeducativo nos últimos anos vem passando por um amplo e profundo processo de reordenamento institucional face às mudanças legais. Nessa nova conjuntura, exige-se um novo proceder, uma nova divisão de trabalho entre os diversos entes federativos (União Federal, estados e municípios), delimitando melhor os campos de atuação do Estado e da sociedade, provocando uma reestruturação que introduza mudanças de conteúdo, método e gestão na estrutura e funcionamento do Sistema de

¹⁰ Considera a política de atendimento como constituída por um conjunto de ações articuladas e que tais ações devem ser desenvolvidas por um conjunto de órgãos previstos no Estatuto que se complementam.

Administração da Justiça Juvenil, abrangendo a atuação dos diferentes atores da política socioeducativa (Segurança Pública, Ministério Público, Defensoria Pública e Magistratura da Infância e Juventude, Órgãos de execução e Sociedade Civil).

O SGD é composto por diversos subsistemas que, de forma específica, tratam de situações peculiares. Neste conjunto, existem aqueles que regem as políticas sociais básicas de assistência social, proteção especial e de justiça, destinados ao atendimento de crianças e adolescentes, sendo o atendimento ao adolescente em conflito com a lei inserido neste contexto.

Figura 1: Sistema de Garantia de Direitos



Fonte: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE

O SINASE é, portanto, este subsistema específico que dialoga e sofre interferências dos demais atores que compõem o SGD como o Sistema Educacional, de Justiça e Segurança Pública, Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Este sistema, considerado moderno frente sua organização, não contempla somente uma autoridade, como no Código de Menores, mais coloca cada um de seus integrantes igualmente importantes e responsáveis para que a proteção integral de todas as crianças e adolescentes efetivamente se consolide.

A composição do SGD compreende três eixos:

Eixo da Defesa dos Direitos Humanos: Órgãos públicos judiciais; ministério público, especialmente as promotorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça; defensorias públicas; advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados; polícias; conselhos tutelares; ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social.

Eixo da Promoção dos Direitos: Operacionaliza-se através de três tipos de programas, serviços e ações públicas: (1) serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes; (2) serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos; e (3) serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas.

Eixo do Controle e Efetivação dos Direitos: realizado através de instâncias públicas colegiadas próprias, tais como: conselhos dos direitos de crianças e adolescentes; conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal. Além disso, de forma geral, o controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.

Considerando o princípio da incompletude institucional¹¹, que está no centro de toda discussão da política socioeducativa permeando as ações que sustentam os pressupostos do SINASE, o trabalho socioeducativo deve estar vinculado e articulado com os demais órgãos das políticas públicas, abolindo a ideia que se tinha de uma instituição completa, segundo Goffman (2013), classificada como Instituição Total¹².

Neste sentido, entendemos a incompletude como concepção, pois configura-se em uma proposta político-pedagógica que atinja a sociedade privilegiando um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais para organização das políticas públicas destinada à infância e juventude. Não se espera que os programas socioeducativos respondam por todas as necessidades de atendimento de um adolescente. A co-responsabilização de cada agente, tira do isolamento a medida socioeducativa que deverá articular-se com demais serviços e programas, assegurando ao adolescente a proteção integral através de um atendimento em rede de forma

¹¹ Art. 86 do ECA – Caracteriza-se pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes.

¹² Uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada.

integrada e articulada, colaborando assim para a inclusão social do público beneficiário desta política.

Neste sentido, os diversos sistemas que compõe o Sistema de Garantia de Direitos devem manter interface com o SINASE, ampliando as condições para a realização dos direitos, tendo em vista a compreensão dos adolescentes a partir de todas as dimensões que os constituem. A ação socioeducativa deve, portanto, respeitar as fases de desenvolvimento integral do adolescente, levando em consideração suas potencialidades, sua subjetividade, suas capacidades e suas limitações, garantindo a particularização no seu acompanhamento. A operacionalização 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 (SINASE, 2006, p 32).

Na composição do SINASE, como subsistema do SGD, encontram-se os órgãos de deliberação, gestão e execução e os de controle da política socioeducativa. Aos órgãos de deliberação, juntamente ao Poder Executivo, cabem a responsabilidade para dispor sobre a formulação da política, assim como a edição e acompanhamento e implementação de políticas e planos; promoção e articulação na realização de campanhas e ações que favoreçam o desenvolvimento do adolescente em conflito com a lei; deliberação pela utilização de recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outras atribuições.

Estes órgãos deliberativos são os Conselhos dos Direitos das Crianças e do Adolescente existentes nas três esferas do governo (federal, estaduais e municipais).

Os órgãos de gestão e execução são aqueles vinculados diretamente à administração pública e são responsáveis pela coordenação do Sistema Socioeducativo que engloba políticas, planos e programas, sendo estes compostos por ações que compõe o atendimento socioeducativo. Cabem, a estes órgãos, dentre outras ações: a coordenação, monitoramento, supervisão e avaliação da implementação e desenvolvimento do Sistema Socioeducativo, cumprindo-se o deliberado pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; a articulação de modo a promover a intersetorialidade em nível

governamental; o estabelecimento de convênios e parcerias destinadas ao atendimento socioeducativo, dentre outros.

No ano de 2009, o Ministério de Desenvolvimento Social – MDS, baseado nas legislações pertinentes¹³, define com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, a incorporação oficial do Serviço de Proteção a Adolescente em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, inscrito no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade. A execução das medidas socioeducativas recobrou, então, o viés da intersetorialidade entre as políticas, reforçando a importância da participação dos diversos atores do sistema de garantia de direitos, sendo estruturada na interlocução entre o SINASE e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Os órgãos de controle administrativo, seguindo nosso modelo constitucional, possuem a função de garantir a legitimidade e a eficiência das ações, sendo imprescindível sua existência em todos os níveis federativos. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, estes órgãos são representados pelo Juizado, Defensoria Pública Estadual, Ministério Público, dentre outros.

As mudanças no ordenamento legal que trata dos direitos das crianças e dos adolescentes trouxeram, indiscutivelmente, avanços no que diz respeito à concepção desses indivíduos como sujeitos detentores de direitos, sendo inegável este reconhecimento. Entretanto, a implementação deste princípio ainda não alcançou suficientemente o atendimento desta prerrogativa de modo que possa se refletir mais profundamente na sociedade.

A ação em rede desconstrói aquele paradigma da ação assistencialista, focalizada e restrita a algumas instituições ou organizações não governamentais. O panorama social relacionado ao atendimento socioeducativo revela que essas ações têm sido historicamente localizadas e fragmentadas, não compondo um projeto comum que permita a efetividade de sua abrangência e maior eficácia no alcance dos principais objetivos por elas buscados.

13 Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA); Lei Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social); Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (Sistema Nacional de Assistência Socioeducativa – SINASE); Portaria nº 843, de 28 de Dezembro de 2010 (Piso Fixo de Média Complexidade); Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 (Política Nacional de Assistência Social); Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

O Brasil, em particular, ainda tem com suas crianças e adolescentes um débito elevadíssimo. Ainda mais em se tratando dos adolescentes em conflito com a lei que cumprem medidas socioeducativas, tem em vista as negligências evidentes no que se refere à consolidação das políticas. Ao adotar a proteção integral como doutrina, o país se compromete a reconhecer a existência de um novo sujeito político e social que, como portador de direito e garantias, não pode mais ser tratado por programas isolados e políticas assistencialistas, mas deve ter para si a atenção prioritária de todos os agentes envolvidos nesta política.

Na prática, não obstante aos avanços conquistados, o tratamento conferido aos sujeitos em cumprimento de medida socioeducativa revelam que existe uma grande e significativa distância entre o direito assegurado na lei e o realizado cotidianamente. Isto significa dizer que os adolescentes em conflito com a lei deveriam ser alvo de um conjunto de ações preventivas e inclusivas e, enquanto sujeito de direitos que são, deveriam ser titulares de todas as políticas públicas sociais e de proteção voltadas aos adolescentes em geral, sendo este um aspecto fundamental para desenhar uma política de atendimento ao adolescente.

Pelo exposto, o SINASE enquanto política pública destinada aos adolescentes em conflito com a lei, e que demanda iniciativas de diferentes campos das políticas públicas e sociais, é o articulador da atuação diferenciada de cada área, devendo promover, assim, a corresponsabilização que venha gerar maior efetividade das ações.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Lei Federal n.º 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990.

_____. Lei 12.594. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, 2012.

CONANDA. Resolução nº 113 – Dispõe sobre o SGD - 19/04/2006.

COSTA. Antonio Carlos Gomes da. As Bases Éticas da Ação Socioeducativa: Referenciais Normativos e princípios Norteadores. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2006.

GOFFMAN, Erving. Manicômios, Prisões e Conventos. 8ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

MENDEZ, Emílio Garcia. COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Das necessidades aos Direitos. Série Direitos da Criança 4. São Paulo: Malheiros, 1994.

NOGUEIRA. Wanderlino. Um Sistema de Garantia de Direitos. Cadernos Cendhec nº 08- Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a Proteção Integral. Recife: Cendhec, 1999. 392p.

RIZZINI, Irene. A Criança e a Lei no Brasil – Revisitando a História (1822-2000). Brasília, DF: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000, p. 74.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Temas de Direito da Criança e do Adolescente. São Paulo: LTr, 1997.