

**O IMPACTO DO DIREITO INTERNACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DA INFÂNCIA: UM OLHAR SOBRE O
SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE)**

THE IMPACT OF INTERNATIONAL LAW IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC
POLICIES FOR THE PROTECTION OF CHILDREN: A GLIMPSE INTO THE SISTEMA
NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE)

Érica Maia Campelo Arruda

Lucas Wolff Edreira

RESUMO

O trabalho trata da pesquisa que vem sendo desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Políticas Públicas: Infância e Juventude, vinculado ao Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília - UNICEUB e coordenado pela Professora Dirce Mendes da Fonseca. A pesquisa terá como foco de análise a execução e funcionamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) em contraponto com a Doutrina da Proteção Integral inserida na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Destaca-se que apesar dos avanços jurídicos, ainda existem muitos obstáculos para a efetivação e cumprimento da legislação protetiva nacional. Nesse sentido, surge a tese de que a Doutrina da Proteção Integral foi incorporada apenas normativamente, não sendo concretizada nas políticas públicas voltadas para infância. A pesquisa pretende demonstrar, através de dados concretos, que o Estatuto da Criança e do Adolescente ainda não conseguiu suplantar os 50 anos de Código de Menores, que permanece em vigor no senso comum e na atuação do Poder Judiciário e Poder Executivo quando se fala em execução das ações e políticas voltadas para a infância e juventude, quanto no reconhecimento de direitos. Diante dessa realidade, argumenta-se que as decisões da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos no que diz respeito às violações dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei são os meios mais eficazes para exigir a atuação positiva do Estado na efetivação e cumprimento do SINASE.

Palavras-Chaves: SINASE. ADOLESCENTE INFRATOR. PROTEÇÃO INTEGRAL. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFÂNCIA.

ABSTRACT

The work deals with the research that has been developed by the Research Group of Public Policy: Children & Youth, linked to the Master's Degree in Law and Public Policy Center of the University of Brasilia - UNICEUB and coordinated by Professor Dirce Mendes da Fonseca. The research will focus on examining the implementation and operation of the Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), against the Doctrine of Integral Protection inserted in Law 8069 of July 13, 1990, the Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) . It is noteworthy that despite legal advances, there are still many obstacles to the realization and enforcement of protective legislation nationwide. In this sense, there is the argument that the Doctrine of Integral Protection was incorporated only normatively, not being implemented in public policies for children. The research aims to demonstrate by concrete evidence that the Estatuto da Criança e do Adolescente still unable to overcome 50 years of Código de Menores, which remains in force common sense and action of the Judiciary and the Executive Branch when it comes to implementation of actions and policies toward children and youth, as in the recognition of rights. Given this reality, it is argued that decisions of the Commission and Court on Human Rights with regard to violations of the rights of adolescents in conflict with the law are the most effective means to demand the positive role of the state in compliance with and effectiveness fate.

Keywords: SINASE. ADOLESCENT OFFENDER. INTEGRAL. PROTECTION. PUBLIC POLICY FOR CHILDREN.

Introdução

O Grupo de Pesquisa Políticas Públicas: Infância e Juventude, vinculado ao Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, coordenado pela Professora Dirce Mendes da Fonseca, vem se dedicando desde o ano de 2009 à análise do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), com foco em sua

concepção no contexto nacional de políticas públicas voltadas para a infância e juventude. No ano de 2010 a pesquisa recebeu a contribuição fundamental da Professora *Mariana Herz* da *Universidad Nacional Del Litoral* localizada em Santa Fé na Argentina, fomentando as discussões sobre o impacto do Direito Internacional nas políticas públicas de proteção da infância.

No presente trabalho serão apresentados dados e informações para a contextualização nacional do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e do cumprimento das medidas socioeducativas, assim como referências de cumprimento ou não das políticas públicas que envolvem os adolescentes que agem em desacordo com a lei. Serão incorporadas algumas decisões da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos no que diz respeito às violações dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, destacando-se seu papel na efetivação das políticas públicas de governo envolvendo as crianças e os adolescentes. Dessa forma, será também destacado o papel fundamental da sociedade nas ações de fiscalização de cumprimento das normas nacionais e internacionais de proteção às crianças e adolescentes.

O objetivo do ensaio é contribuir para repensar as políticas públicas de atendimento socioeducativo no Brasil e corroborar para o necessário fortalecimento das ações de cidadania ativa e participativa por parte da sociedade civil organizada.

1. Doutrina da Proteção Integral x Doutrina da Situação Irregular

O direito das crianças e dos adolescentes passou por profundas transformações conceituais e de perspectivas, que influenciaram por via de consequência o direito brasileiro. *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. A análise desse processo faz perceber a introdução de uma cultura sócio-jurídica de proteção/repressão do que de uma implantação institucional sistemática. *García Méndez* (1994) aponta que a introdução de um pensamento positivista de origem antropológica a partir da década de 20 do século passado, especialmente na América

Latina conquistada e colonizada, levou a uma tendência em medicinar os problemas sociais em que as estruturas de caráter jurídico se mostraram irrelevantes. Nesse contexto, nasce a Doutrina da Situação Irregular:

[...] “la cientificidad de este acuerdo descansa en um instrumento que por su ambigüidad y falta absoluta de taxatividad resulta la negación de las próprias premisas que el mismo positivismo incorpora en su discurso legitimador: la doctrina de la situación irregular”. (GARCÍA MÉNDEZ, 1994:03).

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 totalmente a Doutrina da Situação Irregular da época. 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). (AGUIAR, 2006:17).

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, partindo-se para um caráter individual sociológico do jovem infrator, considerando-se os desajustes emocionais e os desvios relacionados à família e à sociedade a 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.

No Brasil, a segunda legislação específica foi a Lei 5.258 de 1967, que implantou um regime bastante rigoroso para os “menores delinquentes”, surgindo após disso a Lei 6.697 de 1979, que objetivou neutralizar a legislação anterior, mas não obteve êxito. (AGUIAR, 2006:17).

O Código de Menores instituído pela Lei 6.697 de 1979, também incorporou, da mesma forma que as legislações anteriores, a Doutrina da Situação Irregular, sendo direcionado para os

menores em situação irregular descritos já em seu art. 2º. Nesse período, a segregação era vista como única solução para a situação da delinquência infantil.

Para Wilson Liberati;

[...] o Código de Menores não relacionava nenhum direito, a não ser aquele sobre a assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio à família; tratava da situação irregular da criança e do jovem, que, na verdade, eram seres privados de seus direitos. (1993:13).

Tratava-se o Código de Menores de um diploma que concedia poderes ilimitados ao Juiz de Menores, sem prévia cominação legal, sem contemplar o princípio do contraditório e até mesmo sem a presença de advogado. A norma limitava sua atuação a anomalias jurídico-pessoais, com prejuízo para os adolescentes. O Código reproduziu a Doutrina da Situação Irregular pois baseou-se em práticas correccionais assistencialistas, como enunciava o seu art. 4º:

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 [...].

Em contrapartida à adoção da legislação menorista no Brasil, no cenário internacional tomava força a discussão para a reestruturação de paradigmas e um tratamento diferenciado para os menores, que devido ao cenário político do país, em plena ditadura militar, não podia ser efetivado.

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 transformação¹. 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).

A Doutrina da Proteção Integral aparece representada por quatro instrumentos básicos, tendo como antecedentes diretos a Declaração Universal de Direitos das Crianças. Os instrumentos são: Convenção Internacional de Direitos da Criança, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), Regras Mínimas das Nações

¹ Destacando-se na América Latina *Emílio García Méndez*, *Mary Beloff*, *Daniel O'Donnell* e *Mariana Herz*.

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 constituiu-se no instrumento que proporcionou um marco geral de interpretação de todas as outras normativas internacionais. A Convenção transforma a criança² 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 e também:

[...] todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições de bem-estar social públicas e privadas, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos. (art. 3º, 1).

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 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.

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, tem prioridade na efetivação de seus direitos.

GV

² A Convenção Internacional define no seu art. 1º que criança é todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, por isso quando refere-se 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 0 a 12 anos de idade.

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). A afirmação da sua condição de pessoa em desenvolvimento também representa conquista merecedora de destaque.

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 substituíram a discricionariedade do Juiz de Menores. Outra mudança significativa foi o princípio da municipalização, consagrando a descentralização político-administrativa no atendimento à criança e ao adolescente.

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 teórico, sem efetivação. O novo paradigma, democrático e participativo, no qual família, comunidade, sociedade em geral e poder público tem o dever de assegurar com absoluta prioridade as garantias e os direitos, como administradores do sistema, a todos as pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, conta com novos atores para a efetivação das políticas de atendimento. 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. Mas mesmo com a ratificação dos tratados internacionais e da mudança legislativa para um sistema de garantia de direitos, a eficácia ainda é limitada.

Atualmente necessita-se de uma mudança de atitude na abordagem aos adolescentes infratores, por isso políticas de alteração do ambiente social e de prevenção ao ingresso na delinquência são indispensáveis. São essas ações que irão modificar, gradualmente, a conduta de todos os agentes do sistema de garantia de direitos, e diminuir a lacuna existente entre o ordenamento jurídico e o fato social concreto.

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. Passaremos a seguir à análise do SINASE com foco em sua concepção e papel na efetivação das políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes, especialmente àqueles em conflito com a lei.

2. 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) e lançado em julho do mesmo ano. O SINASE nasceu dos esforços conjuntos e teve elaboração compartilhada entre o CONANDA, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), 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 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 agentes 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. 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 crescente 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 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, as 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. O anexo apresenta o detalhamento técnico das normas, definições e etapas para elaboração de projetos arquitetônicos e complementares das unidades de atendimento socioeducativo de internação e internação provisória.

O SINASE foi criado para o reordenamento do cumprimento das medidas socioeducativas, por isso será apreciada a concepção e realidade das medidas socioeducativas no Brasil além do papel do Direito Internacional na correção dos abusos e ilegalidades na execução dessas medidas.

3. Concepção e Execução das Medidas Socioeducativas

No Brasil, os jovens que delinquem, isto é, que praticam atos infracionais, são submetidos às medidas socioeducativas. As medidas socioeducativas 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.

3.1 Das Medidas Socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente

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.

Além das medidas socioeducativas, podem ser aplicadas aos jovens infratores as medidas de proteção previstas no inciso VII do art. 112 do ECA, que são aquelas destinadas às crianças e adolescentes que têm seus direitos violados ou ameaçados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; ou ainda, em razão de suas condutas, conforme exposto no artigo 98 da Lei 8.069/90. Assim, “presente quaisquer das hipóteses mencionadas, evidencia-se a situação de risco, devendo a Autoridade Judiciária ou o Conselho Tutelar tomar uma das providências sugeridas pelo art. 101” (LIBERATI, 2004:84), quais sejam:

- 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.

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 verifica-se 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. (grifo nosso). (2004:93).

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).

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, 2004:115).

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 graves ameaça ou reiteração de atos infracionais graves. (SARAIVA, 2002: 108).

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

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, 2004:16).

Hoje a realidade de aplicação de medidas socioeducativas em muitos municípios do Brasil é de não implementação das medidas em meio aberto, de acordo com dados da Secretaria Especial de Direitos Humanos³. O Poder Judiciário não utiliza as medidas em meio aberto como deveria, justificando sua não utilização em razão da falta de condições materiais para tanto. Já o Poder Executivo argumenta que as medidas em meio aberto possuem um alto custo, haja vista a necessidade de contratação de profissionais especializados para acompanhar o cumprimento dessas medidas.

Tal realidade passa pela questão cultural de adoção das medidas em meio fechado por parte do Poder Judiciário, fazendo com que a medida de internação, que deveria ser aplicada somente em casos excepcionais e nas hipóteses expressamente previstas no ECA, substitua as demais medidas em quantidade de aplicações, contrariando assim, a Doutrina da Proteção Integral, que prevê como um de seus mecanismos de concretização a adoção de medidas em meio aberto, com respaldo dos poderes de Estado.

GV

³ Ver Tabelas 1 e 2, pags. 20 e 21.

Apesar dos avanços legislativos na seara da proteção dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, o cumprimento da legislação ainda está longe de atender ao primado da Doutrina da Proteção Integral, assim, a proteção internacional dos direitos da infância aparece como a “pedra de salvação” para a efetivação dos direitos humanos das crianças e adolescentes em nosso país.

3.2. Proteção Internacional dos Direitos da Infância

A análise se limitará ao âmbito americano de proteção de direitos humanos, isto é, dos países integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA), uma vez que o foco da pesquisa é o contexto nacional, não afastando a relevância do contexto europeu de proteção de direitos humanos e as vias de integração regionais.

O Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) em 25 de setembro de 1992, tendo reconhecido a competência para julgamento dos órgãos americanos de proteção internacional desde 10 de dezembro de 1998.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é órgão contencioso de proteção dos direitos humanos que tem competência para conhecer qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos dos países membros da OEA desde que os Estados partes no caso tenham reconhecido a sua competência. Somente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e os Estados partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos podem submeter um caso à decisão da Corte. No exercício de sua competência consultiva, a Corte Interamericana tem desenvolvido análises elucidativas a respeito do alcance e do impacto dos dispositivos da Convenção Americana, emitindo opiniões que têm facilitado a compreensão de aspectos substanciais da Convenção. No plano contencioso, sua competência para o julgamento de casos, limitada aos Estados partes da Convenção que tenham expressamente reconhecido sua jurisdição, consiste na apreciação de questões envolvendo denúncia de violação, por qualquer Estado parte, de direito protegido pela Convenção. Caso reconheça que efetivamente ocorreu a violação à Convenção, determinará a Corte a adoção de medidas que se façam necessárias à restauração do direito então violado, podendo condenar o Estado, inclusive, ao pagamento de uma justa compensação à vítima. Também pode a Corte exigir do Estado membro a atuação positiva no sentido de cumprimento de políticas públicas de governo em consonância com as disposições da Convenção Americana.

Somente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e os Estados partes têm legitimidade para a apresentação de demandas ante a Corte. Desse modo, qualquer indivíduo que pretenda submeter denúncia à apreciação da Corte, deve, necessariamente, apresentá-la à Comissão Interamericana. Atualmente, com as alterações trazidas pelo IV Regulamento, também é possível que as vítimas, seus representantes e familiares ofereçam suas próprias peças de argumentação e provas em todas as etapas do procedimento, como também fazer uso da palavra durante as audiências públicas celebradas, atuando assim como partes no processo⁴.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é uma das entidades do sistema interamericano de proteção e promoção dos direitos humanos nas Américas, tendo como função principal promover a observância e a defesa dos direitos humanos dos Estados partes que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos, e no exercício do seu mandato poderá, dentre outras competências: receber, analisar e investigar petições individuais que alegam violações dos direitos humanos; realizar visitas *in loco* aos países para aprofundar a observação geral da situação, e/ou para investigar uma situação particular; fazer recomendações aos Estados membros da OEA acerca da adoção de medidas para contribuir com a promoção e garantia dos direitos humanos. Pode também solicitar que a Corte Interamericana requeira “medidas provisionais” dos governos em casos urgentes de grave perigo às pessoas, ainda que o caso não tenha sido submetido à Corte; remeter os casos à jurisdição da Corte Interamericana e atuar frente à Corte em determinados litígios, podendo solicitar também “Opiniões Consultivas” à Corte Interamericana sobre aspectos de interpretação da Convenção Americana.⁵ A CIDH pode adotar medidas cautelares em casos graves e urgentes, por iniciativa própria ou por petição da parte, solicitando ao Estado a adoção de medidas cautelares para evitar danos irreparáveis à pessoa.

A Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos já se manifestaram sobre alguns casos envolvendo o Brasil e a execução das medidas socioeducativas.

Recentemente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tratou de violações de direitos de adolescentes em conflito com a lei internados em instituições governamentais no estado do Espírito Santo. A Comissão outorgou em 25 de novembro de 2009 medidas cautelares em benefício dos adolescentes privados de liberdade na Unidade de

GV

⁴Disponível

em:

http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=113486&ordenacao=2&id_sit e=4922. Acesso em 30 de março de 2010.

⁵ Disponível em <http://www.cidh.org/que.port.htm>. Acesso em 27 de março de 2010.

Internação Socioeducativa de Cariacica (UNIS). A Comissão Interamericana solicitou ao Estado brasileiro que adotasse medidas necessárias para garantir a vida e a integridade física dos adolescentes internados na UNIS, evitando que ocorressem mortes e atos de tortura no estabelecimento, assim como o dever do Estado em informar à CIDH acerca das ações adotadas para o fim de esclarecer judicialmente os fatos que justificaram a adoção destas medidas.⁶

No entanto, as providências solicitadas pela CIDH não foram implementadas, o que motivou, no último dia 15 de março de 2010, que o governo do Espírito Santo reconhecesse em Genebra os problemas de superlotação das penitenciárias do estado. O assunto foi discutido durante sessão paralela à reunião do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) da qual participaram representantes do governo brasileiro, do estado do Espírito Santo e entidades civis.

As denúncias sobre violações de direitos humanos nas prisões capixabas foram feitas pelo Conselho de Direitos Humanos do Espírito Santo, pela advogada da Organização Não Governamental (ONG) Justiça Global, Tamara Melo, e pelo representante da ONG Conectas. Tamara Melo apontou que o simples reconhecimento das violações por parte do governador do Espírito Santo não são suficientes. "Não queremos receber como resposta apenas a política de criação de vagas", reclamou. "O Estado brasileiro não pode apresentar como resposta apenas o valor de investimentos em construções", disse, cobrando resposta aos casos de tortura, falta de atendimento médico e de ocupação para os adolescentes.⁷

Outro caso emblemático envolvendo a situação de adolescentes institucionalizados no Brasil foi o Caso da Febem do Tatuapé em São Paulo, que motivou a manifestação da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a condenação definitiva do Brasil no que tange às violações dos direitos dos jovens internados.

O caso foi iniciado em abril de 2004 devido a uma representação com pedido de medida cautelar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), solicitando imediata proteção aos adolescentes internados na Febem do Complexo Tatuapé. A representação foi elaborada pela Comissão Teotônio Vilela (CTV) e pelo Centro pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL). A medida foi motivada após a constatação de que os adolescentes acautelados naquele complexo encontravam-se com suas vidas e integridade em risco, conforme os relatos dos próprios GV

⁶ Disponível em <http://www.cidh.org/medidas/2009.port.htm>. Acesso em 27 de março de 2010.

⁷ Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,espírito-santo-reconhece-falhas-no-sistema-carcerario-em-reuniao-da-onu,524663,0.htm>. Acesso em 27 de março de 2010.

adolescentes, de seus familiares, bem como das verificações *in loco* das organizações locais de proteção ao adolescente e dos procedimentos administrativos do Ministério Público.

Em 21 de dezembro de 2004 a CIDH outorgou medidas cautelares a favor dos adolescentes privados de liberdade da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM Tatuapé). Em dezembro de 2004 ocorreu uma rebelião na unidade 13 da Febem que deixou oito adolescentes feridos.

Em 08 de novembro de 2005 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) solicitou à Corte Interamericana de Direitos Humanos a adoção de medidas provisionais com o propósito de pressionar o Estado brasileiro a zelar pela proteção à vida e a integridade pessoal dos adolescentes privados de liberdade no Complexo Tatuapé da FEBEM, visto que o Estado nada havia cumprido das recomendações da CIDH. Em 17 de novembro de 2005 a Corte Interamericana outorgou medidas provisionais e requereu que o Estado adotasse de forma imediata as medidas necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal de todos os adolescentes residentes no Complexo Tatuapé, assim como todas as pessoas que lá trabalhavam.

Enfim, em 29 de novembro de 2005, a Comissão compareceu ante ao Tribunal para audiência pública sobre este assunto. Em resolução do dia seguinte, a Corte Interamericana se manifestou e decidiu reiterar ao Estado que adotasse de forma imediata as seguintes medidas:

- 1. Reiterar ao Estado que adote de forma imediata as medidas que forem necessárias para proteger a vida e integridade pessoal de todas as crianças e adolescentes residentes no Complexo do Tatuapé da FEBEM, assim como de todas as pessoas que estejam no seu interior. Para tanto, deverá adotar as medidas necessárias para prevenir as ocorrências de violência, assim como para garantir a segurança dos internos e manter a ordem e a disciplina no citado centro;**
- 2. Requerer ao Estado que adote sem demora as medidas necessárias para impedir que os jovens internos sejam submetidos a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, entre eles encarceramentos prolongados e maus-tratos físicos;**
- 3. Requerer ao Estado que, sem prejuízo das medidas de implementação imediata ordenadas nos pontos resolutivos anteriores, adote aquelas necessárias para:**
 - a) reduzir substancialmente a aglomeração no Complexo do Tatuapé,**
 - b) confiscar as armas que se encontrem em poder dos jovens,**
 - c) separar os internos, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e levando em consideração o interesse superior da criança, e**
 - d) oferecer a atenção médica necessária às crianças internadas, de tal forma que se garanta seu direito à integridade pessoal. Nesse sentido, o Estado deverá realizar uma supervisão periódica das condições de detenção e do estado físico e emocional das crianças e adolescentes detidos, que conte com a participação dos representantes dos beneficiários das presentes medidas provisórias;**
- 4. Requerer ao Estado que realize todas as gestões pertinentes para que as medidas de proteção se planifiquem e implementem com a participação dos representantes dos beneficiários das medidas, e que, em geral, mantenha-lhes informados sobre o avanço em sua execução;**

5. Solicitar ao Estado que facilite o ingresso dos representantes dos beneficiários das medidas nas unidades do “Complexo do Tatuapé”, assim como a comunicação entre estes e os jovens internos; [...]
7. Reiterar ao Estado que investigue tanto os fatos que motivaram a adoção das medidas provisórias como os fatos de violência ocorridos posteriormente às mesmas, com o fim de identificar os responsáveis e impor-lhes as sanções correspondentes, incluindo as administrativas e disciplinares;
8. Reiterar ao Estado que continue informando à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a cada dois meses, sobre as medidas provisionais adotadas;
9. Reiterar aos representantes dos beneficiários destas medidas e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que apresentem suas observações referentes ao relatório do Estado dentro de um prazo de quatro a seis semanas, respectivamente, contado a partir de seu recebimento;

Sobre o caso Complexo Tatuapé da FEBEM, a cada dois meses as organizações co-peticionárias respondem aos relatórios encaminhados pelo Estado brasileiro à Corte Interamericana para notificá-los do andamento no cumprimento das penas impostas, e que paulatinamente estão sendo atendidas. Além disso, elas têm realizado visitas regulares ao Complexo Tatuapé.⁸

Por fim cabe ressaltar um importante exemplo de proteção aos direitos das crianças e adolescentes internacionalmente, o “Caso do Instituto de Reeducação do Menor vs. Paraguai”. Nesse caso, o Estado do Paraguai foi considerado culpado em 02 de setembro de 2004 pelas constantes e ininterruptas violações dentro do Instituto, violando todas as diretivas internacionais, de acordo com o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Dentre as acusações estavam superlotação da instituição, insalubridade, falta de infra-estrutura adequada e quantidade insuficiente de guardas carcerários. O mais interesse desse caso foi o reconhecimento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos de que o Estado possui obrigações negativas de não violação dos direitos fundamentais dos adolescentes, mas também obrigações positivas para que os jovens possam construir um projeto de vida. O Paraguai foi condenado a publicar a sentença de condenação da Corte Interamericana no Diário Oficial e em outro jornal de circulação nacional, além da obrigatoriedade de proferir ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional e de declaração de uma política de Estado em matéria de crianças e adolescentes em conflito com a lei, concretizando dessa forma o compromisso internacional do país em cumprir a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Como indica *Daniel O'Donnell* :

GV

⁸Disponível em <http://www.ctvdh.org/portal/atuacao/febem>. Acesso em 29 de março de 2010.

[...] a proteção internacional traz um importante valor moral e político para as questões da criança mundialmente, uma vez que age como parâmetro de referência para a avaliação de empenho e dos programas de qualquer governo, além de servir de instrumento que afirma e codifica valores universais, se prestando a esforços de conscientização e capacitação em nível setorial, local, ou inclusive popular, cujo valor real muitas vezes não depende de sua vigência formal. (1990:17).

Assim, observa-se que a existência de uma jurisdição internacional para a proteção dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei torna possível a crença na mudança de paradigma na implementação das disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente quanto à execução do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

4. (In) Execução do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

O SINASE como uma política pública de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes contém muitos aspectos protetivos para a execução das medidas socioeducativas, mas ao longo de 04 anos de criação o que se observa é o não cumprimento do programa governamental, reconhecido até mesmo pelo próprio governo federal. A pesquisa se limitará a analisar três aspectos considerados fundamentais na implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE): execução de medidas socioeducativas em meio fechado e aberto, desrespeito aos direitos e garantias fundamentais e financiamento e investimento prioritário.

4.1. Medidas socioeducativas em meio fechado e aberto

Um levantamento efetuado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) através da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente em razão do Programa de Implementação do SINASE⁹, demonstrou que em 2008 o número total de internos no sistema socioeducativo em meio fechado no Brasil foi de 16.868 adolescentes, sendo 11.734 na internação, 3.715 na internação provisória, além de 1.419 adolescentes na semiliberdade de ambos os sexos, conforme demonstra a Tabela 1.

GV

⁹ O Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei foi realizado no período de 12/12/2008 a 22/12/2008, produzindo 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.

Tabela 1- 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						TOTAL
		INTERNAÇÃO		PROVISÓRIA INTERNAÇÃO		SEMILIBERDADE		
		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	2.22	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
								16.868

Fonte: SEDH

Já a Tabela 2 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”¹⁰. O levantamento demonstra que em alguns estados a média de internações diminuiu, destacando-se o estado de

GV

¹⁰ Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei realizado no período de 12/12/2008 a 22/12/2008.

São Paulo, conhecido historicamente como um dos maiores violadores dos direitos das crianças e dos adolescentes. O governo de São Paulo reconheceu recentemente que as mudanças que vem sendo implementadas no campo dos adolescentes em conflito com a lei se devem, entre outros fatores, ao apelo internacional¹¹.

Tabela 2 - 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

Mais especificamente no Distrito Federal, observa-se na Tabela 1 um aumento do número de internações definitivas, internações provisórias e o mesmo número 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 para 647 adolescentes institucionalizados. Registros da Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal feitos em fevereiro de 2010¹²,

GV

¹¹ Disponível em http://www.ovp-sp.org/artg_ariel_febem_oea.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

¹² A pesquisa foi feita pelo autor *in loco*, com informações do sistema integrado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios em 24 de março de 2010.

apontam que o Poder Judiciário vem privilegiando a aplicação da medida de internação em detrimentos das demais. Na oportunidade, dos 1.019 adolescentes submetidos a medidas socioeducativas, 650 adolescentes, em média, estavam internados no Distrito Federal, desrespeitando, assim, o princípio da excepcionalidade da medida de internação, prevista no artigo 121 do ECA.

4.2. Violações de direitos e garantias fundamentais

A situação de violações dos direitos fundamentais dos jovens no Brasil é bastante conhecida e ilustra bem como é o tratamento do adolescente em conflito com a lei. As esferas governamentais estão obrigadas por lei a tutelar e proteger as pessoas em desenvolvimento físico e psicológico, além do dever de assistir todos aqueles sobre sua tutela como é o caso dos jovens institucionalizados. A mídia em muitas ocasiões denunciou a condição das unidades de internação dos jovens institucionalizados no país, destacando-se a situação precária pela qual passa o CAJE¹³, localizado no Distrito Federal.

A Revista Carta Capital publicada em 13 de setembro de 2009 na matéria “A situação do CAJE está longe de ser única no Brasil”, apresenta a entrevista com o Promotor da Infância e Juventude do Ministério Público do Distrito Federal, Anderson Pereira de Andrade, que afirma que o governo local do Distrito Federal tem se caracterizado por descumprir todas as decisões judiciais em relação ao CAJE. “Não constrói unidades novas, não melhora as condições. Todos os governos do Distrito Federal têm sido omissos com a questão da infância e juventude”, atesta.

As questões que envolvem o CAJE foram alvo até mesmo de manifestação por parte de Relatório remetido pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa, órgão vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, originando o ajuizamento por parte do Procurador-Geral da República em 06 de abril de 2005 de pedido de intervenção para que «o Exmo. Sr. Presidente da República, através da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão vinculado à Presidência da República, indique interventor a que faça cessar o quadro presente, adotando medidas necessárias à implementação da efetiva garantia dos direitos humanos, presentemente desrespeitados, afastada, assim, toda a direção do CAJE/DF». Trata-se do

GV

¹³CAJE é a sigla para Centro de Atendimento Juvenil Especializado, instituição de internação para adolescentes em conflito com a lei localizada no Distrito Federal e atualmente vinculada à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS).

processo número IF 4822/05 que corre perante o Supremo Tribunal Federal, o qual, conforme informação no sítio do STF, encontra-se atualmente sobrestado.

A continuidade nas violações de direitos humanos ocorridas no CAJE motivaram uma representação internacional por parte da sociedade civil contra o governo do Distrito Federal, se manifestando sobre o caso a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que outorgou “medida cautelar” em 19 de fevereiro de 2006 requerida pelo Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CEDECA solicitando que: seja cessada a super-lotação do CAJE; seja protegida a segurança dos internos por meio de agentes especializados no tratamento desse público; sejam adotadas medidas para melhorar as condições de salubridade da instituição; sejam eliminadas as internações indefinidas, sem acesso ao pátio e às visitas familiares, como sistema de castigo disciplinar; sejam separados os internos de acordo com a gravidade do atos cometidos, a idade e de acordo com os antecedentes disciplinares de cada um, levando-se em conta os conflitos que existam entre os próprios internos.

No entanto, observa-se, a partir de dados fornecidos pelo Ministério Público do Distrito Federal – Promotoria de Defesa da Infância e Juventude do ano de 21010, que a situação no CAJE continua precária. De acordo com essas informações, em 26 de março de 2010 haviam 215 adolescentes internados de forma estrita, 69 de forma provisória, 07 cumprindo internação-sanção e 12 pernoitando para serem apresentados judicialmente no dia seguinte. Totalizando, assim, 303 adolescentes¹⁴. Os dados comprovam o desrespeito às disposições do SINASE, que estabelece um quantitativo máximo de 90 adolescentes em um mesmo centro de internação.¹⁵ Quanto ao desrespeito aos direitos e garantias fundamentais dos adolescentes, o CEDECA - DF (Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal) publicou em 18 de agosto de 2009 Nota Pública¹⁶, destacando que para a inserção em regime de semiliberdade, o Distrito Federal conta com apenas 03 unidades, as quais são insuficientes para a quantidade de adolescentes submetidos à esta medida. Ademais, conclui o CEDECA - DF que não existe nenhuma unidade voltada para as adolescentes do sexo feminino, o que faz com que elas sejam

GV

¹⁴ A pesquisa foi feita pelo autor *in loco*, com informações coletadas diretamente da Promotoria de Defesa da Infância e Juventude em 24 de março de 2010.

¹⁵ SINASE, pag.82. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca/sinase/. Acesso em 25 de agosto de 2009.

¹⁶ 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.

submetidas à internação quando ainda é o caso de semiliberdade.¹⁷ Em relação à liberdade assistida, afirma o relatório que as violações continuam, uma vez que existem no Distrito Federal 14 núcleos, que funcionam com estrutura mínima e que não comportam o número quantitativo de adolescentes submetidos a tal regime.¹⁸ Essa é, na visão do CEDECA - DF, uma das razões da superlotação do CAJE, tendo em vista que, diante de tais condições, as medidas socioeducativas mais brandas são ineficazes, acreditando os magistrados que a falsa solução está na internação da maioria dos adolescentes.

Assim, os dados e informações apresentadas só vem corroborar a tese de ineficácia da execução das medidas socioeducativas caracterizando a inexecução da política pública Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

4.3 Financiamento e investimento prioritário

O terceiro e último ponto que demonstra a não efetivação do SINASE é tão grave quanto os dois primeiros, e pode ser considerada uma das causas das violações anteriormente apontadas.

O SINASE¹⁹, reiterando disposição do Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 4º, alínea “d” e na Constituição Federal no artigo 227, exige aporte de recursos para área da infância e juventude de forma prioritária. Para medirmos o grau de prioridade de uma política pública, basta a análise do Projeto de Lei Orçamentária da União, em que os gastos autorizados para o exercício financeiro seguinte estão definidos. Em relação ao SINASE houve perda de recursos no ano de 2010 se comparados com as autorizações feitas em 2009. O Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, sociedade civil que trabalha com o acompanhamento, monitoramento e decodificação do processo orçamentário federal²⁰, elaborou tabela com dados do Senado Federal no sítio Siga Brasil para demonstrar que os recursos para o SINASE diminuíram se comparados os exercícios financeiros de 2009 e 2010. Está previsto para o SINASE recursos na ordem de R\$ 86.660.724,00 para o ano de 2010, sendo cerca de R\$ 2 milhões a menos que o autorizado em 2009, conforme se observa a Tabela 3 a seguir:

GV

¹⁷ 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.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ SINASE, p. 34. http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca/sinase/. Acesso em 25 de agosto de 2009.

²⁰ O INESC pode ser conhecido em <http://www.inesc.org.br>.

Tabela 3: Projeto de Lei Orçamentária da União de 2010: Atendimento Socioeducativo

Ação (Cod/Desc)	LOA 2009 Autorizado		PLOA 2010	
	R\$	%	R\$	%
2272-Gestão e administração do Programa	440.000	0,50%	376.716	0,43%
8524-Serviços de proteção social aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas	24.330.648	27,39%	24.330.648	28,08%
8793-Formação de operadores do sistema de atendimento socioeducativo ao adolescentes em conflito com a Lei	7.000.000	7,88%	5.359.524	6,18%
8794-Apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de semiliberdade e internação	51.500.000	57,98%	54.947.009	63,40%
8795-Apoio à municipalização e à descentralização das medidas socioeducativas em meio aberto	3.450.000	3,88%	546.827	0,63%
8796-Apoio a serviços de defesa técnica dos adolescentes em conflito com a Lei	2.100.000	2,36%	1.100.000	1,27%
TOTAL	88.820.648	100,00%	86.660.724	100,00%

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal

Elaboração: INESC

A Tabela 3 também demonstra que em 2009 apenas 2,36% dos recursos foram executados e no total somente 7,88% do orçamento de uma peça orçamentária exígua foi utilizada para atividades típicas do SINASE, a capacitação dos operadores do sistema socioeducativo²¹. O INESC acredita que o pouco investimento na área da infância se deve à baixa adesão dos estados ao programa, uma vez que o SINASE prevê a descentralização das ações, e na visão do instituto, há ainda muito preconceito voltado para os jovens em conflito com a lei. Para o INESC, os investimentos em unidades de internação humanizadas que facilitam a inclusão e respeitam os direitos humanos no cumprimento de medidas socioeducativas, são vistos pelo administrador público como desperdício de recursos. No caso do Distrito Federal, o CEDECA-DF identificou em Nota Pública²² que a situação caótica do cumprimento das medidas socioeducativas nesse ente da federação se deve em grande parte pela falta de prioridade no âmbito do orçamento público quando o assunto é estruturação do sistema socioeducativo. Aponta o órgão que em 2008, por exemplo, foram gastos ridículos R\$ 563,43 na medida socioeducativa de liberdade assistida, considerada pela doutrina nacional²³ como a mais efetiva para o objetivo de ressocialização dos jovens que praticam atos infracionais. O órgão constatou também em sua

GV

²¹ Nota Técnica 159. Novembro de 2009. Política da Criança e do Adolescente. Disponível em <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT.%20159%20-%20%20Orçamento%20Criança%20e%20Adolescente%20ProjetoLOA%202010.pdf>. Acesso em 20 de março de 2010.

²² Nota Pública CEDECA veiculada em 18 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.mpdf.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1750&Itemid=338. Acesso em 31 de março de 2010.

²³ Destacando- se a posição de João Batista Saraiva na pag. 10.

Nota Pública que não existe política de formação continuada dos servidores no âmbito do orçamento do Distrito Federal, nem previsão para construção e estruturação de novas unidades.

Fica claro, portanto, que a questão financeira é uma das causadoras do não cumprimento do SINASE na sua integralidade como política pública de governo, cabendo à sociedade um importante papel de fiscalizadora no aporte de recursos para a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes. Nesse sentido, a pressão exercida pelos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos aparece atualmente como um forte instrumento para a execução das políticas públicas de governo, ressaltando que sem a iniciativa da sociedade civil tal instrumento não existiria.

Conclusão

O SINASE compõe o mínimo de realização dos direitos considerados fundamentais no que diz respeito à proteção das crianças e adolescentes em conflito com a lei, mas que ainda não foi implementado. As manifestações da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos demonstram o caráter obrigatório das normativas internacionais sobre o assunto, que no caso brasileiro foram incorporadas quase que integralmente ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Percebe-se através das decisões da Corte Interamericana a crescente força da sociedade civil, que organizada e combativa tem papel fundamental para a efetivação das políticas públicas de governo, *in caso*, da execução do SINASE e efetivação da Doutrina da Proteção Integral adotada internacionalmente e incorporada na legislação do nosso país.

Observa-se que grande parte do problema está na demora na aprovação do Projeto de Lei 1.627/07 que dispõe sobre os sistemas de atendimento socioeducativo e regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente em razão de cometimento de ato infracional, demonstrando a falta de interesse político do legislador federal ordinário na adoção de medidas efetivas para a execução dos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Dessa forma, o não cumprimento da Doutrina da Proteção Integral passa também por uma questão cultural, arraigada desde o Código de Menores e não afastada das práticas judiciais e administrativas envolvendo os jovens em conflito com a lei.

Como se pôde observar por meio dos dados estatísticos da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), a execução das medidas socioeducativas

por parte dos magistrados e membros do Ministério Público ainda está longe do preceituado pelo SINASE. A própria cultura popular atrapalha a implementação dos programas positivados e postos à concretização por parte do administrador público, uma vez que os políticos possuem o que uma responsabilidade política perante o eleitor, devendo se vincular às idéias lançadas em seu plano de governo, e o que se ouve por parte dos legisladores e governantes é que “investir em adolescentes infratores não dá voto”. Por isso, não se pode esquecer atualmente do papel do Direito Internacional no auxílio a essa mudança de mentalidade para a execução de políticas públicas nacionais, não correspondendo a jurisdição internacional protetiva de direitos humanos a um instrumento de afastamento, mas sim de um importante instrumento de fortalecimento da soberania nacional.

Assim, a responsabilidade para a execução da política pública socioeducativa nacional prevista no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), é conjunta, do Estado e da sociedade, sendo imprescindível para sua efetivação e execução o papel constante de fiscalização da sociedade civil organizada, especialmente como forma de acesso à proteção dos direitos humanos internacionais.

Concluimos com a convicção de que os desafios ainda são muitos e o grande dilema das democracias na América Latina, a qual o Brasil se insere, é identificar quais são os arranjos institucionais compatíveis com sociedades estruturalmente heterogêneas, permeadas pela pobreza e desigualdade social.

Bibliografia

- AMIN, Andréa Rodrigues. *Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente*. IN: Maciel, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008. 3ª Ed.;
- AGUIAR, Viviane Araújo. *CAJE: retratos de um cotidiano de conflitos*. Dissertação de mestrado defendida no Departamento de Antropologia da UnB, 2006;
- BRANCHER, Leoberto Narciso. *Organização e Gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude* in: *Pela Justiça na Educação*. Coordenação Geral Afonso Armando Konzen [et al.], Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000;
- BRASIL. *Lei nº 8.069 de 13/07/1990*. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente;

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004. Organizado pelo CONANDA – Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004;

FALEIROS, Eva Silveira. *A criança e o adolescente: objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império*. IN: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño/USU/Amais, 1995;

FÓRUM NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Realizado em 2007;

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. *La Convención Internacional de los Derechos Del Niño: Del Menor como Objeto de La Compasión-Represión a La Infancia-Adolescencia como Sujeto de Derechos en: Derecho de La Infancia-Adolescenciaa en America Latina: de La Situación Irregular a la Protección Integral*. Bogota: Forum Pacis, 1994;

KAYANO, Jorge e SÍCOLI, Juliana Lordello. *Desafios para o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente: perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos*. Instituto Polis: São Paulo, 2009;

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. Ed. São Paulo: Malheiros, 1993 e 2004;

LUPPI, Carlos Alberto. *Malditos frutos de nosso ventre*. São Paulo: Ícone. 1987;

PAIXÃO, Maria de Lourdes Ludovice. *Educar para a cidadania*. Lisboa: Lisboa Editora S.A., 2000;

PEREIRA, Tânia da Silva. *Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar*. Rio de Janeiro:Renovar, 1996;

SARAIVA, João Batista Costa. *Direito penal juvenil: adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002;

TAVARES, José Farias, *Direito da Infância e da Juventude*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001;

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;

VERONESE, Josiane Rose Perty; VIEIRA, Cleverton Elias. *Limites na educação – sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Florianópolis: OAB/SC Editora. 2006.

Referências Eletrônicas

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em <http://www.cidh.org/medidas/2009.port.htm>. Acesso em 27 de março de 2010;

COMISSÃO TEOTÔNIO VILELA. <http://www.ctvdh.org/portal/atuacao/febem>. Acesso em 29 de março de 2010;

INESC. Nota Técnica 159. Novembro de 2009. Política da Criança e do Adolescente. Disponível em <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT.%20159%20-%20Orcamento%20Crianca%20e%20Adolescente%20ProjetoLOA%202010.pdf>. Acesso em 20 de março de 2010;

NOTA PÚBLICA CEDECA - DF. 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;

O' DONNELL, Daniel. *A Convenção sobre os Direitos da Criança: Estrutura e Conteúdo*. 1990. http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Publicacoes/A_Conven_Dir_Cri_n_1989.pdf. Tradução MPDFT. Acesso em 22 de março de 2010;

O ESTADÃO. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,espírito-santo-reconhece-falhas-no-sistema-carcerario-em-reuniao-da-onu,524663,0.htm>. Acesso em 27 de março de 2010;

SINASE. http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca/sinase/. Acesso em 25 de agosto de 2009.