

Governo do Estado de São Paulo

**ADOLESCENTES
EM CONFLITO COM A LEI**

DIRETRIZES DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

novembro de 1999

DIRETRIZES DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

O objetivo deste documento é delinear as diretrizes do Governo face a questão do adolescente em conflito com a lei.

Estas diretrizes estão vinculadas ao processo de democratização da sociedade brasileira no qual se explicita com mais ênfase o protagonismo dos cidadãos na definição dos rumos da política. Estão também, diretamente vinculadas à mudança de paradigmas na intervenção relacionada a esse grupo etário: do paradigma das necessidades para o paradigma dos direitos.

Nesta missão o Estado tem por objetivo educar o adolescente em conflito com a lei, mediante o desenvolvimento de estruturas e sistemas de atuação direta nos casos de execução de medida judicial de privação de liberdade (custódia, acolhimento provisório, internação e semiliberdade) e administração de ações referentes às medidas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade).

O cumprimento dessa missão implica na implantação de infraestrutura que dê bases de sustentação e de viabilização de sistemas de atendimento regionalizado nas localidades de procedência dos adolescentes. Esta nova forma de organização da ação do Estado, busca garantir a construção da cidadania e o fortalecimento de uma ação democrática, ao mesmo tempo que interativa, ágil, ética e compromissada.

A Fundação Estadual de Bem Estar do Menor - SP foi idealizada e implantada, na década de 1970, na esteira da Política Nacional de Bem Estar do Menor, que criou estruturas e sistemas assentados na idéia das necessidades. Com o avanço do movimento e consolidação da política democrática, foi se estabelecendo uma defasagem entre as novas idéias e o aparato estatal, inteiramente incompatível com a

manutenção, ampliação e consolidação da nova forma de agir que se propunha.

Na perspectiva do paradigma das necessidades, questões de fundo político e econômico eram transformadas em problemas assistenciais e os direitos transformados em concessões, benefícios e privilégios de quem preenchia os requisitos impostos pelas organizações públicas. Acreditava-se que ao se realizarem ações reparadoras de desvios/divergências e compensadoras de carências/necessidades, se estaria superando as causas das desigualdades sociais e da marginalidade. Isto não era verdade: essas causas iam cada vez mais se consolidando. Apenas a aparência da questão é que ia se mascarando.

O Estatuto da Criança e do Adolescente

Nesta última década, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, foi se evidenciando o esgotamento do modelo de intervenção de inspiração autoritária que norteava a ação do Estado junto a jovens com processos judiciais. Na FEBEM-SP essa defasagem entre a situação política e o aparato institucional foi vivenciada de crise em crise. E, a cada crise, as respostas construídas em lugar de superá-la foram lhe dando sustentação.

Neste momento estamos vivendo mais uma grave crise e a resposta pretendida deve levar, de fato, a uma superação. Para isso, se faz necessário buscar novas formas de agir, antes de tudo, definindo um novo modo de olhar, uma nova filosofia e uma nova pedagogia para abordar o adolescente em situação peculiar de conflito com a lei.

O desafio que se coloca é como podemos romper com o paradigma das necessidades? Que tipo de resposta vamos construir?

A resposta que vamos construir tem que ser vista e entendida como um processo político-social, e não como uma reforma institucional que se possa realizar mediante decisões tecno-gerenciais.



Isto porque a questão do adolescente em conflito com a lei é uma questão complexa e polêmica. Ao mesmo tempo em que resulta de determinações das conjunturas históricas, apresenta vinculações profundas com as instituições sociais – como a família, a igreja, o Estado – e com seu aparato de controle social.

É preciso que cada momento deste processo seja visto na perspectiva de um todo e não de cada parte em si, mas que, privilegie a qualidade e a eficácia de cada uma das partes e também de seu conjunto. A sua superação implica em dar força para a nova hegemonia que busca emergir.

Um novo olhar

Olhar e o adolescente.

Um olhar centrado no adolescente que cometeu uma infração, e não um olhar na infração que foi cometida. Este olhar determina uma preocupação com o adolescente que deve ser o norte para o planejamento das condições de funcionamento da instituição.

Trata-se de um adolescente em situação peculiar de conflito com a lei, mas antes de tudo, de um ser em formação. Aqui se coloca a questão da inimputabilidade e da responsabilidade do adolescente frente ao ato praticado. O fato de ser inimputável não significa que ele não seja responsável nem que ele não seja responsabilizado pela infração.

A medida sócio-educativa é a forma como o Estado atua nessa responsabilização. No seu cumprimento o adolescente deve ser levado a dimensionar o impacto do ato praticado não apenas para a vítima, mas também para sua própria vida, para a vida de sua família, para sua comunidade e para a sociedade em geral.

As formas de sanção e de controle legais não podem ser em si, tem que se constituir em instrumento de educação. É por isso que o ECA recomenda medidas sócio-educativas.

- ~~Esfera~~ de competência
- ~~existente~~ uma nova prática
- mudança do paradigma



O MUNDO EM
CONSTRUÇÃO E O PROBLEMA
DE
FAMILIARES.

1 SUJEITO DE DIREITO

6. RESERVA MAS É CRISE. É UMA NUANÇA DE MUDANÇA MAS É UMA REFORMA DE UMIDADE AGORA É MUDANÇA DE CONCEPÇÃO - MAS É MUDANÇA DE ESTRUTURA.

Uma nova filosofia

Esta nova filosofia, é a que está sendo proposta pelo ECA há quase dez anos, trata-se de pensar o modo de operá-la. Nessa filosofia o adolescente é visto como sujeito de direitos e, ao mesmo tempo, como um sujeito que tem responsabilidades frente à sociedade. Mas é também um sujeito em desenvolvimento, que está aprendendo quais são e como devem ser exercidos esses direitos e essas responsabilidades. Essa filosofia exige um processo de aprendizagem para a vida em sociedade, um processo sócio-educativo.

Uma nova pedagogia

Esta nova pedagogia considera o adolescente como fonte de iniciativa e compromisso, valorizando sempre o seu protagonismo individual e grupal. As atividades que compõem o processo sócio-educativo visam capacitar o jovem a determinar a direção que quer dar a sua vida.

Este processo implica em trabalhar as oportunidades educacionais numa perspectiva aberta para o futuro, de modo que elas propiciem ao adolescente a aquisição de uma perspectiva de vida, ou seja, que ele se torne um ser autoproposto e auto determinado.

O cotidiano é o espaço privilegiado da educação. É no âmbito das relações cotidianas que se articulam e são assimilados os conhecimentos e elaboradas as experiências, num processo contínuo de trocas.

Nesse âmbito de vivências, as palavras e o discurso educativo são desafiados a mostrar coerência com a prática educativa. Trata-se de uma educação que respeita as diferenças e, por isso, desenvolvida de forma personalizada de acordo com a capacidade e a evolução de cada jovem. Preocupa-se, portanto, com o respeito a diversidade e a

Tudo o mundo
* EDUCAÇÃO
* DIVERSIDADE
* TRANSCULTURA
* CONSCIENTIZAÇÃO
* R.A.

• SE MAS SEI O MEU LIMITE. NÃO SEI O LIMITE DO OUTRO.



singularidade de talentos, interesses e condições pessoais e grupais, responsabilizando o jovem pelo cumprimento da agenda prevista no seu projeto educacional.

Assenta-se no fortalecimento das atitudes positivas e do esforço individual, mediante o envolvimento em etapas graduais de progressão da confiança e da liberdade, concretizadas no processo de conquistas através de pequenos e sucessivos sucessos.

Nesse processo é imprescindível a valorização e a ajuda da família do educando. Em lugar de considerá-la problema, fazer dela uma interlocutora e uma parceira de trabalho.

Uma nova abordagem

Esta nova abordagem poderia ser resumida em duas palavras: ação integral e integrada. Para essa ação parte-se, primeiramente, do princípio de que o adolescente é uma pessoa cujos direitos e necessidades estruturam uma totalidade indivisível e, também de que, deve ser um princípio estruturador das atividades voltadas à sua formação sócio-educativa a noção de "incompletude institucional", tal como proposta por Antônio Carlos Gomes da Costa.

A superação dessa incompletude pode ser alcançada através da intervenção em rede. Esta intervenção deverá aliar as ações a serem executadas pelos órgãos responsáveis pelas políticas públicas relacionadas à área, às ações desenvolvidas por ONGs e por membros da sociedade civil que queiram associar-se aos projetos.

Nessa perspectiva, todas as unidades operacionais, sejam elas de internação, sejam elas de medidas de meio aberto, devem manter um estreito relacionamento com o Poder Judiciário e com os serviços existentes na comunidade, tais como: saúde, educação, segurança, assistência social, e outros considerados relevantes.

Essa nova abordagem deve seguir a recomendação do ECA, de que a privação de liberdade seja a última alternativa a ser cogitada



como medida a ser aplicada ao adolescente. Para que isso ocorra, a operacionalização efetiva, eficiente e eficaz de outras medidas, basicamente em meio aberto, deve entrar em prioridade política, o que significa destinação de recursos consoantes às necessidades reais dessa política.

É a ampliação e a melhoria da qualidade operativa das alternativas de intervenção que irá possibilitar a desconstrução do sistema hoje existente e a construção de um novo paradigma efetivando-se a passagem do paradigma das necessidades para o paradigma dos direitos.

Portanto não se quer enquadrar os sujeitos à uma estrutura organizacional preexistente, mas sim instituir uma organização que permita desenvolver práticas interativas e flexíveis, em conformidade com as demandas postas pelos sujeitos locais/comunitários.

Este processo exige um esforço de revisão, à luz dos novos paradigmas, de todas as práticas desenvolvidas e, principalmente, das visões e concepções que orientam aqueles que a realizam. Requer um processo de revisão e reordenamento que parte da singularidade dos sujeitos envolvidos, passando pelas particularidades das práticas institucionais até chegar na universalidade político-social em que se encontra inserida a questão do adolescente em conflito com a lei.

Uma nova organização da ação

Nesta nova organização da ação governamental, o Estado é concebido para além de sua base territorial-administrativa, sendo entendido como um tecido político-social tramado por um conjunto de sistemas regionais articulados em rede, sustentado por vínculos de co-responsabilidades e de participação democrática.

O ECA não dita normas para o delineamento de estruturas funcionais de entidades, mas dá diretrizes de política de atendimento, atribuindo-lhes obrigações específicas no trato com as crianças e adolescentes. Dispõe as condições de relação entre entidades e



usuários como ponto fundante a partir do qual, e para o qual, se definem as estruturas e os sistemas organizacionais necessários à execução da missão institucional. A lógica proposta é a de se definir, em primeiro lugar, como se deve dar à luz do ECA, o atendimento para, então, delinear as estruturas e os mecanismos necessários à sua execução.

O sistema de atendimento regionalizado tem por princípio levar os serviços de atenção e cuidado ao adolescente em conflito com a lei, para as regiões de sua procedência, de forma a garantir a preservação de suas relações com o núcleo familiar e com a comunidade a que pertence.

As estruturas funcionais entendidas como base de sustentação e viabilização dos sistemas de atendimento, deverão permitir às coordenadorias regionais, flexibilidade para construção de respostas condizentes às necessidades locais, tanto em termos quantitativos quanto em termos qualitativos.

Tanto a definição do número de coordenadorias regionais quanto a localização destas decorrerá, nesse sentido, da menor ou maior incidência de adolescentes envolvidos na prática de atos infracionais e da complexidade geo-político-social local.

Cada região administrativa do Estado constitui-se em um sistema operacional local, em rede, destinado à execução de medidas sócio-educativas, submetida às mesmas diretrizes político-sociais impostas às demais regiões, tendo como eixo articulador/ integrador a linha filosófico-pedagógica, a metodologia de ação e o conjunto de metas a serem alcançados.

A delimitação das áreas de abrangência das coordenadorias regionais será feita com base territorial, composta pela integração de municípios circunvizinhos. No caso da capital, esta integração se fará mediante agrupamento de bairros circunvizinhos, constituindo o locus de execução do atendimento integral e integrado.

Estas instâncias devem ter a seu cargo o envolvimento de vários segmentos e organizações sociais não-governamentais ou privadas existentes na região, na busca das complementações necessárias



para que através de formas de ação interinstitucional se efetive o processo sócio-educativo e o respeito aos direitos previstos no ECA.

Esta forma de colaboração pode se efetivar mediante termos de compromissos ou parceria, convênios, contratação de serviços, etc. nos quais serão estabelecidas as formas de partilhamento de responsabilidades e decisões entre Estado, família, sociedade civil e instâncias paritárias criadas pelo ECA. Nesse sentido, poderá ser mantido na região um fórum permanente, composto por representantes do poder público, de familiares, de organizações não-governamentais, de empresários, de organizações religiosas, etc.

Esta parceria vai exigir o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos para afirmação da competência específica do Estado, como executor das medidas sócio-educativas. Nesta execução, cabe-lhe operar diretamente as ações nas quais os adolescentes são privados de liberdade (custódia, acolhimento provisório, internação e semiliberdade) e administrar as ações referentes às medidas de meio aberto, ou seja, liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade.

Cabe-lhe, ainda, delegar e requerer de outras organizações o cumprimento das parcelas de responsabilidade que lhes são pertinentes a partir da nova ordem político-social posta desde 1988.

Este processo requer profundas alterações na organização do Estado face a questão do adolescente em conflito com a lei, no que se refere aos procedimentos de divisão e aplicação dos recursos orçamentários, aos critérios e formas de estabelecimento de parcerias, aos canais e instrumentos de participação familiar/comunitária, às formas de desenvolvimento de recursos humanos, à alocação dos equipamentos e serviços, etc.

Uma nova ação estratégica

Neste processo, o desafio posto é o da implementação de uma intervenção em rede, que articule ações efetivas desenvolvidas pelo

CONSERVADORA REGIONAL: COORDENADOR DE TÓPICOS DE MEDIDAS.



Estado e pelo chamado Terceiro Setor. A questão reside no estabelecimento de vínculos e relações que dêem origem a uma rede de proteção, de defesa e desenvolvimento do adolescente.

Na composição desta rede é fundamental a participação da sociedade civil que vem, de forma crescente, assumindo parcelas de responsabilidade no enfrentamento das questões sociais. Existem, nas diferentes localidades do Estado, organizações governamentais e não-governamentais, direta ou indiretamente vinculadas à questão, que podem e devem ser mobilizadas e envolvidas na resolução dos problemas que se apresentam, tecendo um sistema regional de atendimento.

São vínculos que se entrecruzam em linhas horizontais de interdependência e complementariedade, visando a otimização dos resultados, a racionalização e potencialização dos recursos de serviços públicos e da comunidade.

