

FÓRUM ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

3 º Encontro Estadual DCA

A PRIVAÇÃO DE LIBERDADE COMO MEDIDA SÓCIO-EDUCATIVA PARA O INFRATOR

Edson Sêda

INTRODUÇÃO

Depois de um ano de reflexões sistemáticas, levando-se em conta as práticas tradicionalmente utilizadas nas várias unidades da federação, e as normas constantes do Estatuto da

Criança e do Adolescente, o grupo de trabalho que analisou o sistema e a política de atendimento ao adolescente autor do ato infracional, chegou a algumas conclusões.

Este texto se refere ao "como fazer" para que a política e o sistema de atendimento possam se dizer aplicando as normas brasileiras consolidadas através do referido Estatuto.

1. QUANTO ÀS DIRETRIZES:

1.1. A descentralização político-administrativa:

As políticas estaduais de atendimento aos direitos da criança e do adolescente só poderão se considerar cumprindo a Constituição Federal (C.F. 227, parágrafo 7 e 204, I), no que tange ao adolescente autor de ato infracional se:

1. Nas práticas cotidianas da política de segurança pública (CF, 144 4º, e 5º.); de assistência social (CF. 203, I); do Ministério Público e do Poder Judiciário, adotarem os princípios constitucionais (CF. 227, par. 3º., IV, V, VII):

a. da garantia de plena e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

b. obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade;

c. programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

2. Na esfera estadual já estiver instalado o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e este estiver servindo como espaço institucional para o diálogo entre governo e sociedade (CF, 204, II) na formulação da política estadual dos direitos da criança e do adolescente e, nessa política (ECA, 88) o (Conselho já tiver, formalmente, expedido Resolução contendo as normas estaduais para o cumprimento das medidas sócio-educativas (ECA, 112) respeitada a autonomia municipal (CF, 18, ECA, 88, I).

1.2. Os aspectos administrativos da descentralização:

A mesma política estadual de atendimento só poderá se considerar cumprido os aspectos administrativos da descentralização executiva das medidas sócio-educativas se, na sua formulação, adotar critérios para o planejamento, a execução e o controle das ações exercidas pelas instituições e pelos agentes responsáveis por essas medidas.

E se, nessa formulação, respeitar a distribuição coordenadora e executiva a que se refere a Constituição Federal (CF., 204, I), impedir o paralelismo de ações e a pulverização de recursos, resguardando decisões, critérios, modos, meios e formas de trabalho tanto do Município, quanto das organizações não-governamentais, como dispões o artigo 86 do Estatuto.

E se, nessa formulação, o Conselho Estadual estabelecer as condições de diálogo com os Conselhos Municipais individualmente considerados ou com a pluralidade destes, como os mesmos julgarem conveniente, nas ações que devam assumir caráter regional.

E se, nessa formulação, no âmbito de sua jurisdição, obedecido o princípio do diálogo com a instância municipal, o Conselho Estadual estabelecer critérios para que a medida privativa de liberdade se integre sempre no conjunto das demais medidas previstas pelo Estatuto (ECA, 101, 112, 129).

1.3. A descentralização em pequenas unidades:

A referida Política Estadual só poderá se considerar cumprindo o Estatuto se explicar formalmente as diretrizes para que o cumprimento da medida privativa de liberdade se faça em pequenas unidades, obedecidos os requisitos do artigo 94 do Estatuto.

1.4. A articulação e a integração em sistema:

Também deve a Política Estadual prever o padrão normativo através do qual será a medida privativa de liberdade integrada no sistema previsto no artigo 90 do Estatuto.

Tal sistema é integrado em dois âmbitos. O primeiro se refere à regionalização das pequenas unidades de atendimento, visando à manutenção dos adolescentes o mais próximo possível de suas comunidades e à adequação da medida sócio-educativa às características da prática do ato infracional em cada região.

O segundo âmbito é o da articulação da medida sócio-educativa com as demais medidas previstas no artigo 80, todas só podendo operar se registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município onde se encontrarem.

1.5. O controle externo da atividade

É fundamental que os planejadores, os coordenadores e os executores das atividades desenvolvidas pelos programas de privação de liberdade tenham em mente, com clareza, e que a Política Estadual correspondente também claramente o explicita, que tais programas estão adstritos a severos controles externos.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente expedirá Resolução para que, em termos nacionais, atendidas as peculiaridades locais, aquele colegiado controlará as ações desenvolvidas nessa área, de forma a garantir o cumprimento das normas gerais federais e o princípio da

descentralização, como dispõe o artigo 204, I da Constituição Federal e o artigo 88 do Estatuto.

O Conselho Estadual também explicitará o controle ao nível estadual, cumprindo o que dispõe o mesmo artigo 88 do Estatuto e o artigo 204, I, no que se refere aos aspectos de coordenação de programa e sua execução.

O Conselho Municipal dos Direitos, órgão encarregado de expedir o registro do programa, desde que ele atenda aos requisitos do Estatuto (especificamente no que se refere ao artigo 94), efetuará o controle local, até mesmo para a suspensão ou a cassação do registro de funcionamento se desatendidas as exigências estatutárias.

Ao Cidadão comum (ECA, 220 - cabe a faculdade e a todo servidor público, cabe o dever de comunicar ao Ministério Público, notícia de não oferecimento ou oferecimento irregular de programa de internação para os efeitos do artigo 208 do Estatuto.

Finalmente, tendo notícia de irregularidades no seu funcionamento, cabe ao Conselho Tutelar, ao Ministério Público e ao Juiz da Infância e da Juventude, fiscalizar tais programas.

1.6. A contenção e a segurança:

Estamos nos referindo a programa de privação de liberdade, o qual, por definição, implica em contenção do adolescente autor de ato infracional e num sistema de segurança eficaz.

O Estatuto estabelece o princípio de que todo adolescente a quem foi atribuída uma medida sócio-educativa (ECA, 112) não deve ser privado de liberdade (ECA, 122, parágrafo 2º.) se houver outra medida adequada.

Assim sendo, os que forem submetidos à privação de liberdade só o serão porque a sua contenção e submissão a um sistema de segurança são condições "sine qua non" para o cumprimento da medida sócio-educativa.

As garantias constitucionais e os requisitos fixados pelo Estatuto são os parâmetros dentro dos quais o infrator será "contido" e submetido a um sistema de segurança.

O Conselho Estadual deverá, portanto,

levar em conta tais requisitos para a definição dos padrões segundo os quais haverá privação de liberdade para adolescentes em sua jurisdição. Nesse Conselho, cabe à representação não-governamental trabalhar intensamente para que tais requisitos se cumpram. No âmbito do Conselho e, se necessário, fora deles, através de fóruns, mobilizações coletivas, petições administrativas, representações ao Ministério Público, ações judiciais.

2. QUANTO AO DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO SÓCIO-EDUCATIVO EM PRIVAÇÃO DE LIBERDADE;

A Política Estadual do atendimento dos direitos da criança e do adolescente fixará padrões para que o processo sócio-educativo, previsto no Estatuto, se desenvolva com adequação. As organizações não-governamentais não devem se alhear à fixação desses padrões e ao desenvolvimento desse processo. Para tanto, tomará os mesmos tipos de medidas referidas no item 1.6. acima.

É fundamental que as diretrizes dessa política versem sobre os seguintes aspectos:

2.1. O conteúdo pedagógico

O padrão adotado pelo Estatuto estabelece a descentralização do atendimento até as características do conteúdo pedagógico, ao dispor (ECA, 90) que "as entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos..."

Cabe, portanto, à política estadual, extinguir os atuais modelos centralizados segundo padrões calcados na velha política nacional do bem-estar do menor, substituindo-os por programas pedagogicamente formulados para atender ao tipo de adolescente e ao tipo de criminalidade próprios da comunidade local.

Atendidas as exigências da Constituição e do Estatuto, haverá tantos modelos pedagógicos quantas forem as unidades de atendimento, que deverão inclusive em sua denominação afastar-se das matrizes burocráticas hoje vigentes.

Cada internato será uma escola com denominação própria, estilo e proposta identificada pela equipe de professores, orientadores, profissionais das ciências humanas e trabalhadores sociais que

a constitui.

O que tipificará tais estabelecimentos será o fim social a que eles se destinam. Para esse fim estarão voltados os meios pedagógicos utilizados em sua dinâmica. Tal fim social

é o exercício da cidadania plena pelo adolescente submetido por lei a medida sócio-educativa.

O conteúdo pedagógico estará voltado, portanto, para os elementos que compõem o artigo 60. do Estatuto.

a. os fins sociais a que o Estatuto se dirige;

b. as exigências do bem comum;

c. os direitos e deveres individuais e coletivos;

d. a condição peculiar do adolescente como pessoa em desenvolvimento.

A política estadual a ser aprovada pelo Conselho Estadual deverá alertar para que esses quatro elementos abstratamente elencados pelo Estatuto (que assim o fez por ser norma geral nacional) sejam concretizados segundo as características locais da prática do ato infracional e do padrão do adolescente submetido à medida sócio-educativa.

Por exemplo:

a. Em que termos, sob que forma a cidadania vem sendo violada pela prática local de atos infracionais por adolescente?

b. Concluído o processo da medida sócio-educativa, que práticas dos adolescentes a ela submetidos passarão a atender as exigências do bem comum? Que valores, que atitudes deverão ser cultivados visando a essa finalidade? Que meios pedagógicos serão acionados para esse objetivo?

c. Que condições sociais pós-internação serão mobilizadas pelo programa de internação, para que direitos e deveres sejam efetivamente exercidos pelos que cumprirem a medida?

d. Qual a evolução pedagógica a ser adotada para que o desenvolvimento do adolescente seja atendido segundo suas peculiaridades? Encerrada a duração da medida privativa de liberdade, que outras medidas previstas pelo Estatuto

assegurarão a continuidade do processo sócio-educativo?

2.2. O pessoal técnico e administrativo Desenvolvimento de recurso humanos

A Política Estadual deverá cuidar para que o atendimento do adolescente, através da medida de privação de liberdade, seja executada através de uma política de recursos humanos que elimine radicalmente o modelo de atendimento até hoje praticado.

A velha figura do infrator confinado em pátios de imensos pavilhões sob a "guarda" de um corpo despreparado de monitores, vigilantes, inspetores etc., deve ser definitivamente abolida. Ela não atende, em hipótese algumas, aos fins sociais a que se dirige o Estatuto. Mesmo que os agentes hoje denominados monitores, vigilantes, inspetores etc., forem "preparados", a experiência já tem demonstrado que não passam de carcereiros sem nenhuma carga pedagógica para a formação da cidadania.

As unidades, pequenas, serão sede de um trabalho pedagógico executado por educadores, todos vivendo um permanente programa de desenvolvimento de recursos humanos voltados para a especificidade dos adolescentes submetidos à sua orientação.

Quando aqui se refere a "educadores", trata-se dos profissionais, sejam eles assistentes sociais, psicólogos, administradores, trabalhadores sociais, advogados, terapeutas ocupacionais, professores, auxiliares em geral, todos imbuídos da função pedagógica de cada um no conjunto dessa que é uma comunidade voltada para a "formação da cidadania".

Aí devem ser feitas reflexões acerca dos princípios da "incompletude" institucional e da "incompletude" profissional a que se referem os professores Emílio Garcia Mendez e Antonio Carlos Gomes da Costa.

Os aspectos administrativos - neles incluídos os de segurança e contenção - estarão necessariamente subordinados aos aspectos pedagógicos. Não é isso que vem ocorrendo como regra geral em todo o Brasil. No modelo até hoje praticado, ocorre o contrário: os aspectos pedagógicos vem se subordinando aos aspectos administrativos, aí incluídas a segurança e a contenção. A mudança deve ser, pois, radical.

2.3. O projeto arquitetônico

Sendo de privação de liberdade, a unidade de atendimento deve prestar-se a esse fim, principalmente no que se refere à arquitetura.

As diretrizes para a elaboração de projetos nessa área deverão também contemplar os quatro elementos constantes do artigo 6º do Estatuto.

Internamente, os internos deverão contar com espaços e dependências adequadas ao programa pedagógico de formação para a cidadania. Externamente, a construção deve resguardar a cidadania da comunidade. A pedagogia desse estabelecimento será exercida com restrições à liberdade de ir e vir. Esse é o aspecto da contenção. Ou seja, os internos serão contidos num espaço arquitetônico com as liberdades previstas no próprio programa pedagógico da entidade de atendimento. O Estabelecimento, por sua vez, será dotado externamente da segurança necessária a essa finalidade.

Em resumo: Serão criadas dificuldades arquitetônicas para a evasão dos internos e para a invasão dos prédio vinda de fora.

2.4. O sistema articulado de medidas sócio-educativas

Segundo a normativa brasileira que rege o assunto, o adolescente que pratica o ato descrito na lei como crime ou contravenção será submetido a uma medida sócio-educativa.

Quem propõe a medida sócio-educativa, em nome da comunidade, é o Promotor da Infância e da Juventude. O Juiz da Infância e da Juventude, levando em conta os elementos que lhe são trazidos no processo, ouvido o acusado e contando com o parecer eventual de equipe interdisciplinar, aplicará uma ou combinação de mais de uma das sete medidas prevista no artigo 112 e seis medidas previstas no artigo 101 do Estatuto.

Cada município deverá contar com um sistema de programas articulados capazes de executar a decisão judicial.

O sistema não pode, portanto, ser estadual. Será necessariamente municipal, contando com programas estaduais em apoio às opções que por sua complexidade, especialização técnica ou custo elevado, não podem ser planejadas, coordenadas e executadas pelo município.

Nesse sentido, o programa de privação de

liberdade será um componente de um sistema que deve, necessariamente, prever o atendimento das seguintes situações:

- a. Tendo ocorrido no município a prática por um adolescente de qualquer ato previsto na lei como crime ou contravenção, onde ele ficará acolhido, aguardando decisões do Ministério Público e da Justiça, quando isso for necessário?
- b. Onde ele será atendido se a medida adotada pela autoridade judiciária for de semi-liberdade ou de privação de liberdade? Haverá um internato no próprio município, ou ele será regionalizado?
- c. Que entidade governamental ou não-governamental organizará, coordenará e executará os programas de reparação do dano, prestação de serviço a comunidade e liberdade assistida, se essas forem as medidas adotadas pelo juiz?
- d. Durante o cumprimento da medida privativa de liberdade (ou semi-liberdade) como ela se articulará com os outros três programas, se essa articulação for inerente à proposta pedagógica de atendimento ao infrator em questão?
- e. Após o cumprimento da medida privativa de liberdade, como os outros três programas darão suporte à garantia de que o liberto não voltará a delinquir, ou a ficar sob a influência de companhias ou situações sociais que o levaram a isso?

2.5. O sistema de segurança

A descrição do sistema de atendimento deve prever quem e como fará a segurança externa e a contenção interna do estabelecimento onde se realizará a medida privativa de liberdade. Também devem ser previstos os recursos necessários para isso.

Do que especialistas discutiram até agora, há uma larga preferência para que a segurança externa componha o próprio sistema local da política de segurança pública. No caso, a Polícia Militar, adotando-se regras específicas e precisas para os casos das anormalidades historicamente já conhecidas, e regras gerais para emergências, de forma que a incolumidade dos cidadãos seja resguardada em quaisquer circunstâncias.

No que se refere à contenção interna, o novo sistema deve evitar que inspetores, monitores e vigilantes, ao realizá-la, nela esgotem o "tratamento" dos

infratores, ou a ela subordinem os pretendidos aspectos pedagógicos da medida privativa de liberdade. Ou seja, a contenção não é "a medida" sócio-educativa em questão.

O ideal é se abolir a figura desses agentes de contenção. Nesse sentido, a contenção será atendida como um processo ou, se preferir, uma das condições a que os sujeitos à medida sócio-educativa se subordinam, para que reflitam sobre as violações que praticaram e decidam sobre o futuro exercício de sua cidadania.

A contenção será definida na proposta pedagógica como um conjunto de medidas de auto-controle social dos internos cercadas de um conjunto de garantias de caráter pedagógico no relacionamento e de caráter arquitetônico na construção do prédio em que cumprem a medida.

3. CONCLUSÃO

Concluir, neste texto, é resumir as grandes providências a serem tomadas de imediato pela comissão da sociedade civil que se propôs a discutir a medida privativa de liberdade, para sugerir medidas à sociedade e aos governos, que redundem no cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente.

As sugestões são de que o documento final, elaborado através do aperfeiçoamento deste texto, contenham propostas para que o CONANDA emita resolução ao seu nível de competência (normas gerais e coordenação da descentralização político-administrativa); os Conselhos Estaduais ao seu (coordenação e execução de programas); e os Conselhos Municipais ao que lhes é específico: coordenação e execução de programas e registro de entidades de atendimento.

Também sugestão no sentido de que as entidades governamentais e não-governamentais e os movimentos populares conheçam o texto, reflitam sobre ele e organizem estratégias específicas para que os princípios do Estatuto sejam localmente cumpridos no que se refere às medidas sócio-educativas, nela compreendida a privativa de liberdade.

