

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INSERÇÃO DE ADOLESCENTES INFRATORES E SUAS FAMÍLIAS

Autor: Luís Carlos Gonçalves

liderseguros.assis@gmail.com

RESUMO: Sabemos que o Estado é responsável pela implantação de políticas públicas para a reinserção social do adolescente infrator. De acordo com o preconizado no Art. 86 do ECA o atendimento às crianças e adolescentes, e aqui, especificamente, os autores de ato infracional deverá ser integrado em rede socioassistencial. O SUAS (Sistema Único de Assistência Social), programa do governo federal, aprovado em 2005 para regular e organizar o atendimento às necessidades de proteção e seguridades sociais através de um conjunto articulado de serviços, benefícios, programas e projetos prestados e supervisionados pelos governos. Este sistema definiu os níveis de complexidade na organização dos equipamentos públicos de proteção social. Destaca-se o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) como equipamento e serviço de proteção social básica e o CREAS (Centro Especializado da Assistência Social) como equipamento e serviço de proteção especial de média e alta complexidade junto às famílias. A incompletude institucional revela a lógica presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ações governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e à juventude.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Rede Socioassistencial, Adolescente Infrator; Família.

ABSTRACT: We know that the State is responsible for the implementation of public policies for the social reintegration of the offending adolescent. According to the recommendations of the Art. 86 of the ECA care to children and adolescents, and here, specifically, the authors of an offense should be integrated into social assistance network. The ITS (Unified Social Assistance), a federal government program adopted in 2005 to regulate and organize care to social protection and seguridades needs through a coordinated set of services, benefits, programs and projects provided and supervised by governments. This system defined the levels of complexity in the organization of public social protection equipment. Noteworthy is the CRAS (Reference Center for Social Assistance) as equipment and basic social protection service and CREAS (Specialized Center for Social Assistance) as equipment and special protection service of medium and high complexity with families. The institutional incompleteness reveals the logic present in the ECA on the design of an articulated set of government actions for the organization of child and youth care policies.

KEYWORDS: Public Policies, Social Assistance Network, Adolescent Offender;

POLITICAS PUBLICAS

Políticas Públicas é um conjunto de sucessivas respostas do Estado diante das situações consideradas socialmente problemáticas.

Dito de outra maneira, as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (governantes ou tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade.

No entanto os recursos para atender a todas as demandas da sociedade e seus diversos grupos (a sociedade civil organizada) são limitados ou escassos.

Cabe ao formulador de Políticas Públicas conseguir perceber, compreender e selecionar as diversas demandas.

Compreendidas as diversas demandas e expectativas da sociedade, ele fará a seleção de prioridades para, em seguida, oferecer as respostas. As respostas nunca atenderão às expectativas de todos os grupos. Alguns grupos serão contemplados, outros não. Para os grupos contemplados o governo terá de formular e desenvolver ações para buscar atender suas expectativas, integral ou parcialmente. Quando o governo busca atender as principais (na sua percepção) demandas recebidas, diz-se que ele está voltado para o interesse público, ou seja, para o interesse da sociedade. Ao atuar na direção do interesse público, o governo busca maximizar o bem estar social.

Em outras palavras, as Políticas Públicas são o resultado da competição entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que buscam defender, ou garantir seus interesses.

Podem-se classificar as demandas como:

- Novas – aquelas que resultam do surgimento de novos fatores políticos ou novos problemas;
- Recorrentes – aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos;
- Reprimidas – aquelas constituídas sob um estado de coisas ou por não decisão.

Os atores políticos são as partes envolvidas nos conflitos. Porém nem sempre as Políticas Públicas emergem de conflitos. Elas são, no fundo, um processo com múltiplos atores sociais, que atuam de modo concertado. Daí o termo “concertação” muitas vezes encontrado na literatura sobre o tema.

Esses atores ao atuarem em conjunto após o estabelecimento de um projeto a ser desenvolvido onde estão claras as necessidades e obrigações das partes chegam a um estágio de harmonia que viabiliza a política pública. (Ferreira, 2008)

O processo de formulação de Políticas Públicas, também chamado de Ciclo das Políticas Públicas, apresenta diversas fases.

A primeira é a da formação da agenda que se define como o processo de definição da lista de principais problemas da sociedade. Tal processo envolve a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado.

A segunda fase diz respeito à formulação de políticas, onde se faz necessário definir as linhas de ação que serão adotadas para a resolução dos problemas. Com o objetivo de facilitar a formulação de propostas, o responsável pela elaboração da Política Pública deve se reunir com os atores envolvidos no contexto onde ela será implantada, auxiliando na escolha e contribuindo para a legitimidade da mesma.

Na terceira fase se dá o processo de tomada de decisões, sendo este o momento em que se escolhem alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na agenda. É o momento onde se define, por exemplo, os recursos e o prazo temporal da ação da política.

A quarta fase se refere à implementação das políticas. Durante esta fase é possível se perceber alguns fatores que podem comprometer a eficácia das políticas. Podemos citar como exemplo a disputa de poder entre as organizações, bem como fatores internos e externos que afetam o desempenho das instituições, tais como suas estruturas e a preparação formal e treinamento do quadro administrativo encarregado da execução das políticas.

Na quinta e última fase tem-se a avaliação, como elemento crucial para as Políticas Públicas. Esta poderá ser realizada em todos os momentos do ciclo. A avaliação permite à administração gerar informações úteis para futuras políticas, prestar contas, corrigir e prevenir falhas, entre outras ações, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos.

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE INFRATOR

Sabemos que o objetivo das políticas públicas é compreender e solucionar determinados tipos de problemas enfrentados pela população, cabendo ao setor público elaborar, planejar e executar tais políticas.

Tratar de medidas socioeducativas implica discutir política. E mais do que isso, aprofundar acerca do que poder se constituir um conjunto de ações dirigidas à adolescência, com todas as demandas e especificidades que esta etapa da vida humana possui.

No entanto, a política socioeducativa tem um componente ainda mais específico e peculiar, pois corresponde ao conjunto de ações que são realizadas no âmbito do poder público a partir da ocorrência de um acontecimento delituoso, que teve o adolescente como seu protagonista.

Discutir política socioeducativa significa falar sobre o sistema de responsabilidade juvenil existente no Direito Brasileiro. Não só, refere-se também aos mecanismos de

controle social que incidem diretamente sobre os jovens, e, por fim, às ações de cunho preventivo que podem diminuir a vulnerabilidade de muitos adolescentes ou a exclusão social a que estão expostos.

As políticas públicas destinadas à infância e a adolescência podem ser agrupadas em três segmentos distintos:

1 – Políticas Sociais Básicas, definidas no Art. 4º do ECA (saúde, alimentação, habitação, educação, esporte, lazer, profissionalização e cultura);

2 – Políticas de Proteção Especial, conforme os artigos 101, 129, 23 – parágrafo único e artigo 34 do ECA (orientação, apoio e acompanhamento temporários, regresso escolar, apoio sociofamiliar e manutenção de vínculo, necessidades especiais de saúde, atendimento a vítimas de maus tratos, tratamento de drogadição, renda mínima familiar, guarda subsidiada e abrigo);

3 – Políticas Socioeducativas, descritas a partir do artigo 112 do ECA – Prestação de Serviços a Comunidade, Liberdade Assistida, Semiliberdade e Internação.

Dessa classificação emerge um atendimento integrado e intersetorial garantindo assim as prerrogativas da Doutrina da Proteção Integral.

No campo das medidas socioeducativas e seus respectivos programas de execução, cabe observar com precisão os objetivos que se pretende atingir na direção de prevenir outros atos infracionais e minimizar a exclusão e a estigmatização.

Para que tais objetivos sejam alcançados, torna-se indispensável a implementação do chamado “Sistema de Garantia de Direitos”, que é a tradução na prática daquilo que recomenda o artigo 86 do ECA.

O ECA indica como devem se organizar as ações políticas dirigidas aos jovens.

As diretrizes legais constantes no artigo 88, do Estatuto, têm natureza político-administrativa, na medida em que são orientações acerca dos passos que devem ser adotados pela administração pública e pela sociedade civil organizada para a construção do Sistema de Garantia de Direitos.

Segundo o artigo 87 do ECA, “*São linhas de ação política de atendimento:*

I – Políticas sociais básicas;

II – Políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III – Serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV – Serviço de identificação e localização de pai, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V- Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.”

As políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes podem ser classificadas em:

1 - Políticas Sociais Básicas Estruturais: destinadas a todas as crianças e adolescentes sem distinção e independente de sua condição, como por exemplo, saúde educação, transporte, habitação, etc.

2 - Políticas Sociais Básicas de Assistência Social: direcionadas a grupos de crianças e adolescentes em estado de carência e vulnerabilidade social;

3 - Políticas de Garantia de Direitos: são aquelas voltadas às crianças e adolescentes em situação de ameaça ou violação de direitos, seja em razão de omissão de adultos, seja em razão de sua própria conduta, como ocorre com os adolescentes infratores.

Evidencia-se desta forma, que as políticas socioeducativas, como parte integrante de uma política de atendimento abrangente à infância e juventude, devem necessariamente fazer parte da agenda política de todos os entes políticos e não somente do município.

REDE SOCIOASSISTENCIAL DO SUAS: CONFIGURAÇÕES E DESAFIOS

Em 2004, aprovou-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que visa reunir serviços, programas e benefícios para a população brasileira que dela necessitar. Assim, as diversas ações e iniciativas de atendimento à população “carente” deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de uma política pública de Estado.

Com a aprovação da Política Nacional da Assistência Social de 2004 (PNAS), a forma de participação das entidades sociais também passou a ser mais claramente delineada. A PNAS incorporou as entidades prestadoras de Assistência Social que passaram a integrar o SUAS como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais e como cogestoras e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários da Assistência Social.

O processo de implantação do SUAS teve como base de sustentação ideopolítica a disseminação dos princípios que regem a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, emanados na Constituição Federal de 1988 e ratificados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Desta forma, a presença do SUAS nos municípios se dá pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da Assistência Social, ofertados diretamente nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), vinculados à Proteção Social Básica e nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), vinculados à Proteção Social Especial, ou por meio de convênio com organizações sem fins lucrativos.

Os CRAS e CREAS devem ser referências ao usuário da Assistência Social e a rede de serviços, tanto públicos como privados, deve estar referenciada a essas unidades. Dessa forma, faz-se necessária a identificação, em cada município, da existência de uma rede de serviços socioassistenciais permanente e continuada, que deve ser integrada aos serviços públicos, bem como complementar e corresponsável entre as ações governamentais. Assim, prevê-se o estabelecimento de pactos com entidades sociais, visando a sua vinculação ao sistema e a seus princípios públicos.

A Assistência Social é política pública que, como as outras, necessita de complementariedade das demais. No entanto, seu campo de atuação é bem vasto. Ao trabalhar com as manifestações da questão social, atua tanto no campo da Proteção Social Básica, que prevê ações e serviços no campo da prevenção em situação de risco, bem como na Proteção Social Especial que prevê ações e serviços às famílias e indivíduos que tenham seus direitos violados e que estejam com seus vínculos familiares e comunitários fragilizados e interrompidos.

Entre as suas ações estão:

1 – a inserção das famílias e indivíduos no CadÚnico;

2 – o atendimento e acompanhamento das famílias e indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade e risco; em Programas de Transferência de Renda, principalmente as que estão fora das condicionalidades; as que estão com seus direitos violados.

Oferta serviços com ênfase ao convívio, à profissionalização, ao cumprimento de medidas socioeducativas, à defesa e proteção jurídico social e ao acolhimento institucional voltados à família e aos diversos segmentos populacionais tais como: crianças e adolescentes, juventude, idosos, população em situação de rua, mulheres, diversidade sexual e pessoa com deficiência.

O ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

O trabalho socioeducativo não é somente de responsabilidade do programa que executa a medida ou do adolescente que cumpre. A comunidade, especialmente aqueles que convivem diretamente com o jovem, tem a responsabilidade com relação ao sucesso ou não desta empreitada. Havendo resistência, preconceito e negação de oportunidades por parte da sociedade em relação ao socioeducando, acentuar-se-á cada vez mais o fosso existente entre estes indivíduos, perpetuando a situação de exclusão social do jovem.

No processo socioeducativo busca-se resgatar a trajetória de vida do adolescente (e família), com a finalidade de resignificá-la para promover melhor qualidade nos vínculos afetivos e nas relações estabelecidas; de alterar sua dinâmica sociofamiliar, no sentido de se perceberem como sujeitos de direitos, de desejos e de responsabilidades. Essa ação realizada com o adolescente e o grupo familiar é voltada para a melhoria de suas condições objetivas de existência, da autoimagem que o outro faz deles, bem como da relação entre pais e adolescentes, a fim de criar condições que permitam rever a dinâmica inicialmente apresentada.

Na busca da humanização do atendimento no processo socioeducativo, o acolhimento se constitui numa atitude de todos os atores envolvidos na construção de caminhos para inserção do adolescente (e família) numa rede mais ampla de serviços.

No período que o adolescente está em cumprimento de medida socioeducativa, são percebidas e trazidas por ele as suas necessidades, dificuldades, potencialidades, habilidades e conseqüentemente os encaminhamentos são realizados. Necessário se faz procurar estabelecer uma parceria de fato, onde a forma humanizada de atendimento seja objeto comum.

Na inclusão e acompanhamento do adolescente na escola, na profissionalização, no trabalho, nas atividades ocupacionais e na rede socioassistencial, deve-se avaliar de forma ampla, objetiva e subjetiva as exigências de sua realidade e social, contando com o compromisso e responsabilidade dos familiares numa relação de coparticipação, fazendo-os presentes e atuantes na vida do jovem, minimizando rupturas que possam comprometer sua formação.

A família deve ser encarada como verdadeira parceira no processo socioeducativo e elemento fundamental para o sucesso da experiência. Tratar a família como fator subsidiário na execução da medida e fonte de problemas para o jovem, ressaltando somente os aspectos negativos, certamente não constroem bons resultados. Devem-se respeitar as peculiaridades da família, suas crenças e valores, evitando preconceitos e reconhecendo nesta as possibilidades de direcionamento futuro para a vida do jovem.

O ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS – DISPOSITIVOS LEGAIS

A importância da família na formação dos indivíduos e sua relevância nas relações familiares no processo de desenvolvimento do sujeito é tema abordado em várias áreas de conhecimento tais como, a psicologia, a psiquiatria, a sociologia, antropologia, entre outras. Estudos evidenciam o modo como os pais educam seus filhos adolescentes, e o efeito que as práticas educativas parentais reproduzem no desenvolvimento psicológico e comportamental, tais como de competência interpessoal, autoestima, ansiedade, depressão, comportamentos agressivos entre outros variados.

O papel da família pauta-se principalmente no fato de os pais serem socialmente designados como os primeiros responsáveis pela socialização, uma vez que, por mais que as normas e os processos de socialização variem de acordo com os diversos contextos sociais, econômicos e políticos, o papel dos pais continua sendo o de avaliar se os comportamentos dos filhos são ou não adequados às normas sociais.

O modo como a família socializa e desenvolve valores em seus filhos é determinante para a constituição do sujeito, “de fato, a família tem um papel determinante na manutenção da ordem social, na reprodução, não apenas biológica, mas social, isto é, na reprodução da estrutura do espaço social e das relações sociais” (BORDIEU, p.131.).

A adolescência é uma fase de emoções intensas a qual o sujeito está em busca da consolidação da sua própria identidade. E nesta perspectiva diante das novas demandas

da fase da adolescência que ocorre no relacionamento familiar, faz-se necessário que haja um aumento na flexibilidade das fronteiras e equilíbrio na autoridade dos pais, n o intento de manter a harmonia familiar.

Percebe-se que a família assume um papel importante enquanto célula primordial de toda e qualquer sociedade, podendo ser atribuído a ela um papel predominante na explicação e tratamento desses problemas concernente aos atos infracionais praticados por adolescente em conflito com a lei.

Nesta perspectiva torna-se importante ressaltar o que prevê a lei 8.069/90, e demais institutos legais, sobre os direitos e garantias do adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas aplicadas ao adolescente autor de ato infracional podem variar desde a advertência até a internação, levando-se em conta o ato infracional cometido e as condições do adolescente em cumpri-las.

A partir da promulgação do ECA em 1990, assegurando direitos anteriormente inexistentes, é clara a atribuição de responsabilidade à sociedade como um todo, quanto à proteção indiscriminada à criança e ao adolescente, como indivíduos em processos de desenvolvimento.

Em seu artigo 4º. ***“É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.”***

De acordo com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), o Plano Individual de Atendimento (PIA) propõe em seu texto o trabalho com as famílias nos programas de atendimento pressuposto.

“Na medida de internação, a presença da família deve ser estimulada bem como outras formas de comunicação com o adolescente que favoreçam a manutenção e o fortalecimento de vínculos afetivos e de apoio. Um dos modos de estimular esse contato é através da recepção respeitosa dos familiares nas dependências da unidade de internação. O grande desafio é a continuidade da execução do PIA pelo adolescente após o encerramento da medida e, para isto, a família ou seu substituto é um aliado importante. Nas medidas de meio aberto há uma exigência maior quanto às estratégias de mobilização da família, pois os adolescentes se encontram vinculados ao grupo familiar durante o cumprimento da medida. E, ao mesmo tempo, é possível diagnosticar, com maior nitidez, as dificuldades na convivência do grupo familiar que exigem auxílio e/ou encaminhamentos.” (SINASE)

A família exerce grande influencia no desenvolvimento dos adolescentes, portanto são necessárias ações voltadas não só para os adolescentes infratores, mas também para as suas famílias. Intervenções que possam minimizar os efeitos da convivência familiar com ausência de afeto.

Mister se faz o fortalecimento das políticas públicas para a melhoria nas condições de vida do grupo familiar e de um programa de execução de medidas que fortaleçam os vínculos familiares.

É imprescindível ainda o atendimento das famílias dos adolescentes em medida socioeducativa, para, inclusive, evitar a reincidência, pois problemas no âmbito familiar estão entre as principais “causas” da prática de atos infracionais.

CONCLUSÃO

Sabemos que o Estado é responsável pela implementação das políticas públicas, segundo os princípios legais do ECA, impondo na prática meios governamentais para que essas medidas de recuperação social do adolescente atinjam a finalidade que se espera evitando uma maior reincidência delitiva.

À medida que foram se expressando as prerrogativas da Doutrina de Proteção Integral e a aplicação do ECA, fica claro que o atendimento aos adolescentes infratores e suas famílias deve ser integrado em rede socioassistencial, abrangendo os diferentes ângulos de necessidades e equacionar, em conjunto com os demais serviços, os desafios considerados essenciais na atenção a esta demanda.

A incompletude institucional revela a lógica presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e à juventude. Assim sendo, a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas.

Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender os direitos do adolescente (saúde, defesa jurídica, escolarização, profissionalização, trabalho, etc.) e de suas famílias. Desta forma, as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção devem estar articuladas aos programas de execução de medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral.

Essa articulação da rede objetiva potencializar o desempenho da política pública gerando uma intervenção agregadora e totalizante. Assim, a construção da rede socioassistencial citada no SUAS corrobora a organização e qualificação do atendimento ao adolescente e família.

Fica evidente a importância da família no processo socioeducativo, e em geral, a vivência infracional dos filhos revela um contexto de exclusão social e marginalidade desta família, necessitando assim, ela própria ser objeto de atenção e cuidado.

O acompanhamento desta família é imprescindível para o seu fortalecimento a fim de que possa auxiliar o adolescente na elaboração de novo projeto de vida pautado em escolhas assertivas. Faz-se necessário uma rede especializada com orientações e

acompanhamento a grupo de familiares com dificuldades específicas para contemplar situações mais complexas.

Mister se faz o fortalecimento das políticas públicas para a melhoria nas condições de vida do grupo familiar e de um programa de execução de medidas que fortaleçam os vínculos familiares.

REFERÊNCIAS:

ACOSTA, Ana Rojas. VITALE, Maria Amália Faller. Família: Redes, Laços e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez, PUC, 2005.

BRANCALHÃO, Walkíria Rodrigues Duarte. MARTINI, Ana Laís dos Reis. O adolescente em conflito com a lei e o ECA. 2000. 21 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão da Política de Seguridade Social) Instituição Toledo de Ensino, Presidente Prudente, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069 de 13 de Julho de 1990.

BRASIL. Lei nº 12.594 de 12 de janeiro de 2012.

BRASIL. Resolução nº 109 de 11 de Novembro de 2009. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

BRASIL. Resolução nº 130 de 15 de Julho de 2005. Norma Operacional Básica NOB SUAS. Brasília, 2005.

DAMICO, José Geraldo Soares; Juventudes Governadas. Porto Alegre, 2011

SALES, Mione Apolinário, Matos, Maurílio C., Leal, Maria C. (org). Política Social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo. Cortez, 2004.

SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), 2006.

VOLPI, Mário. O adolescente e o ato infracional. São Paulo, Cortez: 1997.