

Relatório PNDH-3 e SINASE

Projeto temático: *Ecopolítica: governamentalidade planetária, novas institucionalizações e resistências na sociedade de controle.*

Fluxo: direitos.

SUMÁRIO

1. O Plano Nacional dos Direitos Humanos 3 (PNDH-3).....	2
2. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).....	4
2.1. Relatório SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo) pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA).....	5
2.2. Princípios e diretrizes.....	7
2.3. Princípios seguidos pelas medidas socioeducativas.....	8
2.4. A medida socioeducativa.....	10
3. Conferências anteriores à institucionalização do SINASE.....	12
3.1. Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas.....	12
3.2. IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	14
Bibliografia.....	15

1. O Plano Nacional de Direitos Humanos – 3 (PNDH-3)

De acordo com o ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, foi em janeiro de 2008, durante cerimônia de homenagem aos mortos do Holocausto e de Auschwitz que foram convocadas jornadas de discussões e debates que culminariam na atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos que o Brasil já possuía desde 1996. Foi instituído, então, o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3, em que se procurou estabelecer o fortalecimento da democracia, não apenas política e institucionalmente, mas conforme o ex-Presidente, uma democracia também no que diz respeito à igualdade econômica e social, afirmando um diálogo permanente entre Estado e sociedade civil (PNDH-3, 2010:11). Tratava-se, segundo o ex-Presidente, de revisar o programa “assimilando demandas crescentes da sociedade e incorporando elementos dos tratados internacionais mais recentes, seja do sistema ONU, seja da OEA” (Idem:11). Em total consonância com as Metas do Milênio, fixadas pela ONU até 2015, cuidou-se para que a proteção aos Direitos Humanos fosse concebida como uma política de Estado, indispensável para a vida democrática (Ibidem:12).

Os Direitos Humanos, segundo o Programa, serviram antes como resistência à ditadura. Já hoje, exigem a efetivação de relações igualitárias e justas (Ibidem:15). Nesse sentido, o PNDH-3 constitui-se rumo a “construção de uma sociedade crescentemente assentada nos grandes ideais humanos da liberdade, da igualdade e da fraternidade” (Ibidem:14), baseado também na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Baseia-se, portanto, nos seguintes eixos: “Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos, Direito à Memória e à Verdade” (Ibidem:19).

É importante destacar que no Programa encontra-se enfatizado o esforço em compreender todos os agentes públicos e cidadãos como responsáveis pela promoção dos Direitos Humanos no país. A sociedade civil deve participar, junto ao Estado, na construção e no monitoramento das políticas públicas necessárias para a consolidação dos Direitos Humanos (Ibidem:19). Sendo assim, segundo o Programa,

“O eixo prioritário e estratégico da Educação e Cultura em Direitos Humanos se traduz em uma experiência individual e coletiva que atua na formação de uma consciência centrada no respeito ao outro, na tolerância, na solidariedade e no compromisso contra todas as formas de discriminação, opressão e violência” (Ibidem:20).

Desse modo, tal eixo baseia-se necessariamente nos processos educativos permanentes que visam consolidar uma cultura dos Direitos Humanos e da paz (Ibidem:20).

O primeiro eixo do PNDH-3 refere-se à Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil, em que se afirma ser tal relação requisito imprescindível ao pleno exercício da democracia, uma vez que a sociedade civil deve “exigir, pressionar, criticar, propor, fiscalizar as ações do Estado” (Ibidem:26). O Programa tem, portanto, como função dar continuidade ao aprimoramento dos mecanismos de participação, para que se criem novos meios de construção e de monitoramento das políticas públicas sobre Direitos Humanos no Brasil, em que a sociedade civil se perceba como agente ativo da implementação de tais medidas.

Recomenda-se, nesse primeiro capítulo, a criação e o fortalecimento dos conselhos de Direitos Humanos em todos os estados e municípios em estreita colaboração com a sociedade civil. Pretende-se facilitar o acesso a tais conselhos a fim de que os indivíduos, como cidadãos, monitorem a si e aos demais, no que se refere a outros cidadãos e também à políticas de Estado que devem ter os Direitos Humanos como valores e princípios a serem seguidos. Deve-se, ainda, estimular e reconhecer pessoas e entidades que sejam destaques em relação à promoção dos Direitos Humanos através de prêmios, bolsas e outros incentivos (PNDH-3, 2010:33), bem como desenvolver mecanismos de controle social das políticas públicas de Direitos Humanos garantindo o monitoramento e a transparência das ações governamentais, tendo como parceiros o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (Idem:34).

O Programa exige a elaboração de relatórios anuais sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil em diálogo participativo com a sociedade civil. Em relação aos tratados e metas internacionais, faz-se imprescindível a elaboração de relatórios periódicos para a ONU contendo as recomendações advindas de relatores especiais do

Conselho de Direitos Humanos da ONU e recomendações advindas dos comitês de tratados do Mecanismo de Revisão Periódica (RPU), assim como a criação de banco de dados público sobre todas as recomendações dos sistemas ONU e OEA feitas ao Brasil, contendo as medidas que foram adotadas pelos órgãos públicos para sua implementação (Ibidem:37).

São amplamente utilizadas pelas diferentes diretrizes do Programa as ideias de Amartya Sen sobre desenvolvimento, principalmente, as relacionadas ao desenvolvimento como liberdade, centradas nos direitos humanos como fonte de bem estar social, bem como constam também no Relatório da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) referente ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). No esteio conceitual de Sen, o PNDH3 reitera que o desenvolvimento deve ser garantido se as pessoas forem protagonistas do processo (Ibidem:42) e, no que se refere aos Direitos Humanos, afirma-se: “alcançar o desenvolvimento com Direitos Humanos é capacitar as pessoas e as comunidades a exercerem a cidadania, com direitos e responsabilidades. É incorporar, nos projetos, a própria população brasileira, por meio de participação ativa nas decisões que afetam diretamente suas vidas” (Ibidem:43).

No capítulo “Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades”, definem-se medidas e políticas que visam estabelecer direitos fundamentais, reforçando os programas de governo e as resoluções pactuadas nas diversas conferências nacionais temáticas sempre com foco nos Direitos Humanos, devendo preocupar-se com as desigualdades que somadas à discriminação manifesta-se contra sujeitos que, segundo o Programa, são histórica e estruturalmente vulnerabilizados (Ibidem: 64). Dentre essas medidas destaca-se a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) que tem por principal premissa a expansão de programas municipais de atendimento socioeducativo em meio aberto.

2. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

Segundo o Portal da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Estado do Paraná, o SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo) é destinado a regulamentar a forma como o Poder Público deverá prestar o atendimento especializado ao adolescente considerado infrator no que diz respeito a seus direitos. Instituído

originalmente em 2006, e aprovado pela lei nº 12.594 de 2012, o SINASE trouxe uma série de inovações no que diz respeito à aplicação e execução de medidas socioeducativas, segundo o site “dispondo desde a parte conceitual até o financiamento do Sistema Socioeducativo, definindo papéis e responsabilidades, bem como procurando corrigir algumas distorções verificadas quando do atendimento dessa importante e complexa demanda” (Ministério Público do Estado do Paraná, 2012:1).

Com o advento desta lei de 2012, passa a ser obrigatória a elaboração e implementação nas três esferas de governo, dos chamados “Planos de Atendimento Socioeducativo”, com a oferta de programas destinados à execução das medidas socioeducativas em meio aberto (de responsabilidade dos municípios) e privativas de liberdade (de responsabilidade dos estados), além da previsão de intervenções específicas junto às famílias dos adolescentes sob tais medidas (Idem:2). Desse modo, “o objetivo do SINASE, enfim, é a efetiva implementação de uma *política pública* especificamente destinada ao atendimento de adolescentes autores de ato infracional e suas respectivas famílias” (Ibidem:2). Pretende-se acabar com o “isolamento” do Poder Judiciário em relação ao atendimento a tais jovens, uma vez que afirma-se ser a verdadeira solução para o problema da violência infanto-juvenil, a demanda de diversos órgãos, serviços e setores da Administração Pública.

2.1. Relatório SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo) pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA)

Foi em 2006, que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) apresentou relatório referente ao SINASE a fim de avaliar soluções para o enfrentamento de situações violentas envolvendo o que chamam de adolescentes infratores, determinando a necessidade de uma articulação entre o governo, as famílias destes jovens, o Estado e a sociedade na construção de um amplo pacto social em torno do SINASE. Assim, segundo o Relatório, o Conanda, “responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e à adolescência, pautado sempre no princípio da democracia participativa, tem buscado cumprir seu papel normatizador e articulador, ampliando os debates e sua agenda para envolver efetiva e diretamente os demais atores do Sistema de Garantia dos Direitos” (SINASE, 2006:15). Trata-se de uma estratégia que busca reverter o rigor das medidas de internação que não tem melhorado a inclusão

dos chamados egressos do sistema socioeducativo, priorizando-se, portanto, a municipalização dos programas de meio aberto mediante a articulação de políticas intersetoriais em nível local, além da constituição de redes de apoio nas chamadas comunidades. Segundo o Relatório,

Com a formulação de tais diretrizes e com o compromisso partilhado a república certamente poderá avançar na garantia dessa ABSOLUTA PRIORIDADE da nação brasileira: a criança e o adolescente. Em especial, criam-se as condições possíveis para que o adolescente em conflito com a lei deixe de ser considerado um problema para ser compreendido como uma prioridade social em nosso país (Idem:14).

De acordo com o Relatório, o CONANDA e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) em parceria com 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), realizaram diversos encontros estaduais, regionais e nacionais com juízos, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo a fim de debater a prática pedagógica das Unidades socioeducativas. Foram então elaborados um projeto de lei de execução de medidas socioeducativas e um documento teórico-operacional para a execução de tais medidas. Em 2004, a SEDH por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) em conjunto com o Conanda e com o apoio da UNICEF, organizaram a proposta do SINASE, que objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos (Idem:16).

Ao alegar ser o Brasil um país de extrema desigualdade social, o Relatório destaca alguns indicadores sociais que apontam os quadros desfavoráveis da população negra em relação à população branca em que 20% dos considerados adolescentes brancos vivem em famílias cujo rendimento mensal é de até dois salários mínimos, enquanto que a proporção correspondente de adolescentes não brancos é de 39,8%. Explicita-se também dados relativos ao analfabetismo e a escolarização de jovens, sendo a taxa de analfabetismo entre os negros 12,9% e 5,7% entre os brancos, além de jovens negros possuírem 3,23 vezes mais possibilidades de não serem alfabetizados dos que os brancos, segundo a Unicef.

Em relação aos chamados adolescentes em conflito com a lei, afirma-se serem estes submetidos a situações de vulnerabilidade, o que, por conseguinte, demandaria o desenvolvimento de política de atendimento integrada com as diferentes políticas e sistemas dentro de uma rede integrada de atendimento, e, sobretudo, dar efetividade ao Sistema de Garantia de Direitos.

Há um grande esforço na diferenciação do que chamam de uma tradição assistencial-repressiva no que se refere ao atendimento aos jovens em conflito com a lei e o que o SINASE traz de novo. Afirma que as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade ratificado pelo ECA estabelece que o espaço físico das Unidades de internação não atendem requisitos de saúde e dignidade humana, tais como problemas de superlotação. A partir daí, o que se propôs através do SINASE foi:

O reordenamento institucional das Unidades de internação; ampliação do sistema em meio aberto; organização em rede de atendimento; pleno funcionamento do sistema de defesa do adolescente em conflito com a lei; regionalização do atendimento; municipalização do meio aberto; capacitação dos atores socioedu-cativos; elaboração de uma política estadual e municipal de atendimento integrada com as demais políticas; ação mais efetiva dos conselhos estaduais e municipais; ampliação de varas especializadas e plantão institucional; maior entendimento da lei e suas especificidades; integração dos órgãos do Ju-diciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública, Assistência Social, na operacionalização do atendimento inicial do adolescente em conflito com a lei, e atendimento estruturado e qualificado aos egressos. (SINASE, 2006:21).

2.2. Princípios e diretrizes

A fim de estabelecer princípios e diretrizes da política de atendimento a crianças e jovens, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) criaram o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), envolvendo ações das três esferas do Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) pelos três poderes

(Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil através de três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social. Dentro desse Sistema, inserem-se subsistemas como o SINASE, que abrange o processo de apuração, aplicação e execução da medida socioeducativa ao chamado “adolescente em conflito com a lei” e como subsistema, se comunica e se relaciona aos demais subsistemas internos ao SGD como Saúde, Educação, Assistência Social, Justiça e Segurança Pública. (Idem:22).

Pretende-se, portanto, a correlação de diferentes ramos das políticas públicas que devem responsabilizar-se conjuntamente a satisfação dos direitos humanos. Todos os sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, devem se articular ao SINASE para promover a proteção integral a todos os adolescentes, segundo o CONANDA, e incluindo principalmente a participação da sociedade civil (Ibidem:23).

Deve-se promover o acesso dos chamados adolescentes às políticas sociais, consideradas indispensáveis para seu desenvolvimento, através da instalação de equipamentos públicos o mais próximo possível do local em que moram esses jovens. O SINASE deve servir também como fonte de dados que possibilitem a produção de novas políticas e programas que, de acordo com o Relatório, promova a “garantia de direitos de todas as crianças e adolescentes, reduzindo-se a vulnerabilidade e a exclusão social a que muitos estão expostos” (SINASE, 2006:24).

2.3. Princípios seguidos pelas medidas socioeducativas

São 16 princípios que norteiam as medidas socioeducativas. Em primeiro lugar postula-se o respeito aos direitos humanos consagrados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. No caso dos chamados adolescentes sob medida socioeducativa, almeja-se que esses valores sejam interiorizados e compartilhados por esses jovens que devem se perceber como sujeitos dentro de uma coletividade (Idem:25).

O segundo princípio diz respeito à responsabilidade que a família, a sociedade e o Estado devem ter perante a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, conforme artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA. Segundo o relatório,

- (1) a sociedade e o poder público devem cuidar para que as famílias possam se organizar e se responsabilizar pelo cuidado e acompanhamento de seus adolescentes, evitando a negação de seus direitos, principalmente

quando se encontrarem em situação de cumprimento de medida socioeducativa; (2) à família, à comunidade e à sociedade em geral cabe zelar para que o Estado cumpra com suas responsabilidades fiscalizando e acompanhando o atendimento socioeducativo, reivindicando a melhoria das condições do tratamento e a prioridade para esse público específico (inclusive orçamentária) (Ibidem:26).

Deve haver também excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar do que chamam de pessoa em desenvolvimento, princípios fundamentados na premissa de que o processo socioeducativo não pode se realizar em situação de isolamento social, assim, a internação provisória determinada pelo ECA deve ser de duração máxima de 45 dias, havendo porém, exceção em alguns casos em que a permanência do jovem na internação seja tida como justa (Ibidem:28).

São postulados ainda pelo ECA, incolumidade, integridade física e segurança ao “adolescente privado de liberdade”, que devem ser garantidos pelo Poder Público decorrente da responsabilidade do Estado. A segurança nesse caso refere-se às condições das Unidades de internação no que concerne a sua higiene, habitabilidade, salubridade e também aos riscos de invasões e evasões dos internos. (Ibidem:28).

Enfatiza-se o respeito à capacidade do jovem de cumprir a medida, uma vez que se afirma ser o objetivo da medida possibilitar a inclusão social de modo mais célere possível e, principalmente, o seu pleno desenvolvimento como pessoa (Ibidem:28).

Os direitos dos jovens em cumprimento das medidas socioeducativas, de acordo com o Relatório são garantidos por uma rede de políticas sociais básicas, políticas de caráter universal e serviços de assistência social e de proteção articulados aos programas de execução das medidas. Tanto o atendimento inicial quando as medidas socioeducativas devem ser executadas no município do jovem, servindo não de instrumento par o fortalecimento das práticas de internação e de proliferação das Unidades, uma vez que se fazem mais eficazes as medidas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, em que há maior possibilidade de inserção social e participação do jovem no local em que vive. (SINASE, 2006:30). Através da institucionalização dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente pelo ECA pretende-se dar fim ao que denomina de postura tradicional de políticas centralizadas,

consideradas autoritárias, através da introdução de instituições voltadas para o atendimento que sejam transparentes e possuam gestão participativa, em contato permanente com os Conselhos dos Direitos e Tutelares, com a comunidade e com a sociedade civil organizada (Idem:30).

Há um grande esforço em inserir a sociedade civil em torno da reeducação do jovem sob medida socioeducativa. Conforme art. 88 do ECA,

A mobilização da opinião pública é fundamental para a efetiva elevação de crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos [...] A discussão aprofundada e contínua com a população em geral, por meio dos diversos segmentos organizados, favorecerá a construção de uma sociedade mais tolerante e inclusiva, tendo em vista que sobre esses adolescentes recai grande parte da hostilidade e do clamor por maior repressão, o que tem gerado campanhas de incitação de desrespeito a princípios e direitos constitucionais atribuídos a esse público (Ibidem:31).

2.4. A medida socioeducativa

O mais importante para a aplicação da medida socioeducativa, segundo o Relatório, se dá pela comunidade socioeducativa composta por profissionais e pelos jovens das Unidades e/ou programas de atendimento socioeducativo. São chamados de dispositivos desse processo alguns métodos e avaliações que fazem funcionar a medida socioeducativa dentro e fora das Unidades.

Há um diagnóstico frequente e permanente da situação do programa em seus aspectos administrativo, pedagógico, de segurança, de gestão e outros, bem como assembleias que reúnem os jovens e suas famílias, além de representantes de várias áreas.

São realizadas comissões temáticas ou grupos de trabalho a fim de solucionar questões levantadas no diagnóstico do jovem submetido a medida e também uma avaliação participativa do trabalho da equipe que atua na aplicação da medida, dos funcionários e também do jovem de acordo com critérios constituídos pelo coletivo da instituição (Ibidem:42).

Em relação à rede interna institucional há a articulação entre diversos setores do programa através de canais de comunicação que faz com que todos os funcionários sejam participantes ativos do processo socioeducativo, além disso, aponta-se ser necessário a promoção de encontros dos programas de atendimento da rede que, respeitando as diferenças, princípios e tarefas comuns seja potencializada a cooperação entre tais diferenças fortalecendo o Sistema (Ibidem:42). Já em relação à rede externa, há uma organização que articula todos os envolvidos na passagem do jovem pela medida socioeducativa.

O projeto pedagógico consiste na construção de um projeto educativo dentro das Unidades e/ou programas de atendimento socioeducativo realizado pelas equipes técnicas multidisciplinares que norteiem objetivos e a organização para alcançar estes objetivos, tais como modelo de gestão, assembleias, equipes e outros, o detalhamento da rotina, o organograma, o fluxograma, o regimento interno, regulamento disciplinar, onde se incluem procedimentos que dizem respeito à atuação dos profissionais junto aos adolescentes, reuniões das equipes, estudos de caso, elaboração e acompanhamento do PIA (Plano Individual de Atendimento) (SINASE, 2006:42).

No que concerne à vida dos jovens tanto na Unidade quanto no programa de atendimento em meio aberto, há a obrigação do seguimento de uma rotina de horários, de refeições, de higiene pessoal, de cuidados com vestuários e a presença de escola, oficinas, lazer, esporte, cultura, atendimento técnicos e visitas (Idem:42).

É importante ressaltar em relação às diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo a participação no funcionamento das medidas a que são submetidos. Segundo o Relatório, “as ações socioeducativas devem propiciar concretamente a participação crítica dos adolescentes na elaboração, monitoramento e avaliação das práticas sociais desenvolvidas, possibilitando, assim, o exercício – enquanto sujeitos sociais – da responsabilidade, da liderança e da autoconfiança” (Ibidem:47).

É também considerado necessário o PIA como instrumento pedagógico que considere as potencialidades, subjetividades e capacidades do jovem envolvido, a fim de educá-lo frente a situações do dia-a-dia que contribuam para que sejam internalizadas atitudes cidadãs. Nesse sentido, o PIA pretende desenvolver a autonomia do jovem para que saiba tomar decisões e se desenvolver como sujeito de direitos. Através do chamado desenvolvimento, o jovem submetido a penalizações em meio aberto ou fechado deve produzir autoconfiança e capacidades a fim de se incluir e se integrar, cumprindo metas,

conquistas e compromissos e sabendo se monitorar e se policiar dando continuidade ao Sistema em que se insere.

3. Conferências anteriores à institucionalização do SINASE

3.1. Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas

Através da pesquisa *Levantamento Nacional sobre Execução de Penas alternativas* realizada entre 2004 e 2006 pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente (ILANUD) foi produzido um relatório com resultados, procedimentos, históricos e conclusões sobre as penas alternativas no Brasil, através de convênio com o Ministério da Justiça por meio do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ). Segundo a apresentação do relatório,

O projeto de pesquisa nasceu do interesse em conhecer a realidade das penas alternativas, que passou a ser diagnosticada a partir de informações que vão desde o delineamento do perfil do indivíduo apenado por essa modalidade de sanção e da identificação dos crimes mais comuns e que realmente resultam na substituição à prisão, até os dados a respeito do cumprimento dessas penas, em especial a prestação de serviços à comunidade, bem como as formas de monitoramento e fiscalização e o fluxo de sua execução (ILANUD, 2006:1).

O Relatório tem como principal objetivo avaliar os efeitos políticos após a criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas (CENAPA). Procura traçar um perfil dos penalizados e de seus crimes, que levem à crença de que a aplicação da pena alternativa, tal como prevista no ordenamento legal, possa esvaziar as prisões. (Idem:2). Apesar de afirmar não haver dados que comprovem que as penas alternativas são menos dispendiosas que o cárcere, a pesquisa pretende, através de um estudo sociológico, fortalecer a aplicação de penas alternativas como estratégias de uma política pública (Ibidem:5).

Ao apresentar um breve histórico precedente às penas alternativas, o relatório cita como importante tendência a tal política a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que teve como propósito “reconhecer a dignidade como fundamento

da liberdade, da justiça e da paz” (Ibidem:6). Já em 1955, a edição das Regras Mínimas para o Tratamento dos presos recomendou a aplicação de penas alternativas a serem cumpridas em liberdade. Em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Políticos e Civis veio reforçar a implantação, execução e fiscalização das penas alternativas à prisão e no Sétimo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinquentes expediu-se a Resolução 16, que enfatizaria a necessidade da redução do número de encarcerados e de soluções alternativas à prisão que reinserissem os chamados delinquentes na sociedade (ILANUD, 2006:6).

Em 2000 e 2001, foram criadas Centrais de Penas Alternativas em todos os estados brasileiros vinculadas às Secretarias Estaduais e com a contratação de uma equipe técnica composta por psicólogos e técnicos do serviço social e em 2001 foi promulgada a lei 10.259 que estendeu a previsão das medidas alternativas no âmbito federal, através da criação dos Juizados Especiais Criminais Federais, tendo como competência processar e julgar infrações de menor potencial ofensivo (Idem:8).

Segundo o ILANUD, a transição do regime autoritário para a democracia no Brasil permitiram transformações legislativas determinantes para que um edifício jurídico baseado nas penas alternativas pudesse ser aplicado e executado de maneira sistematicamente jurisdicionalizada (Ibidem:12). Porém, como mostra o relatório, as penas alternativas não substituíram a prisão, mas pelo contrário, entre 1995 e 2003 o número de prisioneiros aumentou 163,4%. (Ibidem:13).

O Relatório aplica uma mesma pesquisa quantitativa e qualitativa em diversas capitais brasileiras, contendo itens como “criação da vara e dos serviços”, “funcionamento da vara e dos serviços”, “estrutura”, “procedimentos”, “cadastramento das entidades”, “monitoramento da execução” e dados qualitativos relativos ao penalizado, seus antecedentes e reincidências, à pena, a condenação, o monitoramento e fiscalização e a execução de prestação de serviços a comunidade.

Por fim, conclui que a pena alternativa, tal como prevista no ordenamento brasileiro e aplicada pelo sistema de justiça, não tem por função esvaziar as prisões, uma vez que o perfil do indivíduo punido através de pena alternativa é diferenciado do da população carcerária (Ibidem:254).

Chega-se a conclusão de que tendo em vista a imensa quantidade de presos pelos chamados “delitos cometidos com ameaça e violência” é afastada a possibilidade de as penas alternativas diminuir o contingente prisional (ILANUD, 2006:255). Em relação ao tráfico de drogas, por exemplo, há uma força do sistema de justiça brasileiro

que opera em relação à aplicação da pena alternativa aos condenados por tráfico, por não haver uso de violência. No que diz respeito ao roubo, as varas criminais de Curitiba estabeleceram uma condenação à pena de prisão no regime aberto, determinando prestação de serviços à comunidade como condição desse tipo de penalização (Idem:255).

Em relação ao perfil dos penalizados, conclui-se que, no que diz respeito ao perfil socioeconômico, são semelhantes os encarcerados e os em regime de penas alternativas, tendo como padrão o homem jovem, pardo ou negro, com baixa escolaridade, proveniente de estratos sociais baixos e em situação de trabalho vulnerável (Ibidem:256). Nesse sentido, o relatório aponta em relação ao que denomina de vulnerabilidade do preso: acredita-se que,

Diante da vulnerabilidade e da similitude dos perfis do apenado e do preso, o esforço exigido por parte dos atores envolvidos na aplicação e execução das alternativas penais para estabelecer um outro paradigma punitivo, que é em essência um fim precípua da pena alternativa, deva ser ainda maior (Ibidem:257).

Assim, constata-se a necessidade de uma vara especializada em penas alternativas, distinta da vara de execuções criminais, bem como de um juízo especializado na execução de penas alternativas, tendo também toda uma estrutura de técnicos para tal atuação.

3.2. IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Outra procedência histórica ao SINASE foi a IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 2001 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Nomeada *Pacto pela Paz*, a Conferência reúne estratégias referentes à saúde, educação, cultura, esportes, lazer. No eixo “Assistência social”, tem-se como compromisso a garantia da cidadania das famílias por meio de uma política nacional de assistência social que tenha como foco o enfrentamento da pobreza, sendo necessária a criação, implantação e fortalecimento de Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e de Assistência Social, monitorados e fiscalizados continuamente (CONANDA, 2001).

No VII Eixo “Conselho de Direitos, Tutelares e Fundo”, tem-se como compromisso implantar e implementar nos três níveis e em articulação com o Ministério

Público políticas de atendimento à criança e ao chamado adolescente, bem como Conselhos de Direitos, Tutelares e Fundos que rompam a fragmentação e setorialização das ações, garantido pelo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que deve ser amplamente divulgado, segundo a Conferência, através da mídia escrita, falada e televisionada.

Já no Eixo “Medidas Sócio-Educativas”, o compromisso é o de

Proporcionar a efetiva aplicação do caráter sócio-educativo das medidas, assegurando o direito constitucional de ampla defesa e desmistificar a impunidade do adolescente autor de ato infracional, mobilizando a sociedade, visando a construção da cultura da paz, frente ao processo de exclusão social do país (Idem).

Possui como estratégias a garantia do atendimento ao chamado adolescente autor de ato infracional preferencialmente na rede municipal e distrital; a definição de critérios de um projeto social, político, pedagógico e arquitetônico para os centros de internação regionalizado, pretendendo a extinção do modelo correccional repressivo, “assegurando a integridade física e psicológica dos adolescentes em todas as unidades e municipalizar as medidas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade” (CONANDA, 2001), envolvendo Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, Conselhos Municipais de Direitos e Tutelares, implementando o SIPIA 2 e garantindo atendimento e acompanhamento das famílias e dos jovens durante e após o cumprimento das medidas.

Além disso, pretende-se a divulgação do caráter das medidas sócio-educativas através de audiências públicas e campanhas através de comunicação em massa para esclarecimento e articulação da sociedade e o Poder Público.

Há, portanto, uma expansão de penalizações que se pretendem para fora da prisão, apoiadas em um discurso que envolve a paz como diretriz. Proteção, monitoramento e prevenção rodeiam os jovens penalizáveis, por Conselhos Tutelares, pelos meios de comunicação e pela sociedade civil, que cada vez mais deve se aproximar, clamar a participar de um sistema cada vez mais amplo e democrático de penalizações que se fazem mais eficientes em meio aberto.

Bibliografia

CONANDA. IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Pacto pela Paz - Propostas aprovadas na plenária final. 2001. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/pacto2.htm>

ILANUD. Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas – Relatório Final de Pesquisa. 2004-2006.

Ministério Público do Estado do Paraná. CAOPCAE – Área da Criança e do Adolescente. 2012. Disponível em http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/politica_socioeducativa/sinase_em_perguntas_e_respostas_set2012.pdf.

Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Plano Nacional de Direitos Humanos 3. Brasil, 2010. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>.

Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Conselho Nacional do dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Brasília, 2006. Disponível em http://www.condeca.sp.gov.br/legislacao/sinase_integra.pdf.