

O PAPEL DO PODER PÚBLICO NA GARANTIA DO ACESSO DE FAMILIARES AOS LOCAIS DE INTERNAÇÃO DE ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI

Dária Baísa de Oliveira Souza*
Sasha Alves do Amaral**

RESUMO

O presente trabalho visa a demonstrar a importância da convivência familiar na ressocialização dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Aborda igualmente a necessidade do Poder Público fornecer suporte aos familiares dos socioeducandos, de forma a garantir a efetivação da referida convivência. A pesquisa objetivou, inicialmente, responder uma consulta formulada ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Ministério Público do Rio Grande do Norte. Tal consulta referia-se à situação de adolescente que se encontrava internado, em cumprimento de medida socioeducativa, em comarca distante da sua de origem e que não vinha recebendo visitas de seus familiares por não possuírem estas condições financeiras de arcar com a viagem. O estudo foi realizado por meio da análise da doutrina infanto-juvenil e da normativa vigente. A pesquisa deu particular enfoque às normas que regem o Sistema Único de Assistência Social.

Palavras-chave: Medida socioeducativa. Convivência familiar. Poder Público.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal assegura às crianças e aos adolescentes, em seu art. 227, o direito à convivência familiar e comunitária. Tal direito é também um dos fundamentos básicos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), merecendo naquele diploma um capítulo inteiro (Capítulo III, Título II, Livro I) a ele dedicado, além de referências constantes em outros dispositivos do Estatuto.

Apesar de as normativas constitucional e infraconstitucional já afirmarem de forma expressa ser a convivência familiar direito de todas as crianças e adolescentes, sem exceções, o ECA preocupou-se ainda em ressaltar seu alcance aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, conforme se apreende da leitura dos seguintes dispositivos:

Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

[...]

V - diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares [...]

Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes:

[...]

* Estudante de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Estagiária do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do MPRN. E-mail: daria.bdc@gmail.com

** Promotor de Justiça do MPRN. Coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e Juventude. E-mail: sashalves@hotmail.com

- VI - permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável;
- VII - receber visitas, ao menos, semanalmente; [...].

A medida socioeducativa tem, como o próprio termo já pressupõe, o objetivo de reeducar e ressocializar o jovem infrator, integrando-o à sociedade e evitando que o mesmo persista na vida infracional. Por tal razão, o convívio familiar, no caso dos socioeducandos, é ainda mais essencial, uma vez que pode ser determinante para o sucesso da medida aplicada

É, afinal, para o seio familiar que irão retornar os adolescentes após o cumprimento da medida, cabendo à família a continuidade da educação desses. Afastados de seus familiares durante o período em que estiverem internos, entretanto, tais adolescentes terminarão por perder o vínculo afetivo que os ligam a eles, o que em muito dificultaria seu retorno a uma vida normal e sua readaptação ao antigo lar.

Ocorre que, justamente em relação a esses jovens, o direito à convivência familiar é comumente desrespeitado, seja por negligência de suas famílias, que renegam o adolescente por suas práticas infracionais, seja por omissão do Poder Público em dar subsídios que permitam o acesso familiar. Tal situação é ainda mais facilmente verificada quando os adolescentes são internados em estabelecimentos de outras comarcas, distantes de suas cidades de origem, e não têm suas famílias condições econômicas de arcar com os custos de uma viagem até o local.

Diante disso, surge o questionamento acerca da responsabilidade do Poder Público de garantir aos familiares dos socioeducandos o transporte até o local em que estes se encontram. É especificamente sobre este tema: o papel do Poder Público na manutenção dos laços familiares, que o presente artigo irá se aprofundar.

2 ANÁLISE DA PROBLEMÁTICA À LUZ DAS NORMATIVAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

As normas estatutárias advieram em um período em que a Assistência Social ainda não estava, de fato, estruturada em um Sistema Único. Portanto, a distribuição das atribuições de cada ente federado não se havia, na época da edição de tais normas, delineado. Sendo assim, atualmente, é de suma importância a contextualização da discussão à luz das normativas em vigor a respeito da Assistência Social brasileira, especialmente a Lei 8.742/90 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Resolução 130/05 – CNAS,¹ que estabelece a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS).

¹Conselho Nacional de Assistência Social

Portanto, à luz da legislação vigente, deveremos responder à questão formulada: teria, na atual conjuntura política brasileira, o Poder Público a responsabilidade do transporte dos familiares dos adolescentes em cumprimento de medida privativa de liberdade até a localidade em que os mesmos se encontrem? Em resposta afirmativa, a quem caberia essa responsabilidade: ao Estado, ao Município em que a medida é executada, ou ao Município em que reside a família dos adolescentes?

Segundo a Lei 8742/90, a Assistência Social tem por objetivo, entre outros, “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (art. 2º, I). A NOB-SUAS, por sua vez, estabelece entre os princípios organizativos da Assistência Social a “articulação interinstitucional entre competências e ações com os demais sistemas de defesa de direitos humanos, em específico com aqueles de defesa de direitos das crianças e dos adolescentes”, bem como “de promoção do direito de convivência familiar”.

O ato normativo em questão destaca ainda ser a família “o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social”. Afirma também que “a defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica”, encarando-a como “núcleo afetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade”. A partir dessa leitura, percebe-se que o direito à convivência familiar é, na Resolução em análise, enfatizado, constituindo-se em direito básico a ser preservado pela Assistência Social.

Observa-se que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) subdivide seus serviços segundo o grau de complexidade (baixa, média e alta), sendo as entidades executoras de medidas socioeducativas em meio fechado, entidades de proteção de alta complexidade, mantida pelo poder público estadual.²

O SUAS possui ainda, em âmbito municipal, três níveis de gestão de seu sistema assistencial, sendo: inicial, básica e plena. A proteção social básica é responsável, dentre outras coisas, pela cobertura de famílias em estado de vulnerabilidade, conforme expõe a NOB-SUAS:

A proteção social básica opera por meio da atenção à família, seus membros e indivíduos mais vulneráveis, tendo como unidade de medida a família referenciada [...].

A proteção social básica deve se orientar por uma escala gradual de 3 cobertura de famílias em maior vulnerabilidade, até alcançar a todos os que

²De acordo com a lógica proposta pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), a responsabilidade pela manutenção dos serviços de custódia provisória de adolescentes em conflito com a lei é do Estado. Nesse sentido, verificar a página 34 do SINASE.

dela necessitarem, em territórios sujeitados a vulnerabilidade social. [...] A unidade de medida 'família referenciada' deve alcançar as famílias [...] com adolescentes sob medidas socioeducativas.

Nesses termos, embora seja dos Estados a responsabilidade pela manutenção das entidades de internação, os municípios (tanto os de gestão básica, quanto os de gestão plena) são responsáveis pela proteção às famílias em estado de vulnerabilidade, entre as quais se enquadram aquelas com membros adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Como poderá um município assistir a tais famílias em suas necessidades, e como poderá garantir a estas e aos seus jovens socioeducandos o direito à convivência familiar – princípio presente em todos os níveis de proteção – se não lhes garantir minimamente o direito a permanecer em contato direto, pessoal e regular com seus parentes?

Para se garantir o exercício de um direito não é suficiente que o poder público se isente de proibi-lo, e sim que crie elementos que possibilitem ou facilitem seu acesso. A garantia do direito à educação, por exemplo, requer não apenas a existência de escolas, mas a disponibilidade, quando necessário, de transporte escolar.

Da mesma forma, para que seja garantido o direito de visita dos familiares de adolescentes internados em cumprimento de medida socioeducativa, para que seja garantido o direito destes adolescentes de manterem suas relações familiares, não é suficiente que a entidade de atendimento esteja aberta a visitantes, mas sim que o poder público disponibilize meios adequados de transporte para as famílias que não têm condições financeiras de com tal viagem arcar.

3 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO E A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO PODER PÚBLICO

Uma das diretrizes delineadas pelo ECA refere-se à municipalização do atendimento (Art. 88, I). No lúcido dizer de Patrícia Silveira Tavares:

Municipalizar o atendimento consiste em confirmar o poder de decisão – e, consequentemente, a responsabilidade – do Município e da comunidade na estrutura de atendimento local. Não significa, logicamente, exonerar os demais entes federativos de qualquer obrigação em relação ao setor infanto-juvenil; à União e aos Estados compete a coordenação e a complementação da política de atendimento naquilo que ultrapassar as possibilidades do Município. (TAVARES, 2007, p. 274).

Vemos, portanto, que a ideia do Estatuto é a de, considerando o município um ente dotado de autonomia política, elevá-lo a uma condição de responsabilidade para com o

atendimento à população infanto-juvenil.

É de se considerar que essa norma descrita, conforme anteriormente exposto, adveio em um período (1993) em que o Sistema de Assistência Social ainda não se havia estruturado em um eixo único, cujo passo decisivo para a implementação foi a supracitada NOB-SUAS, em 2005. A partir de então a União, Estados e os Municípios passaram a ter diretrizes mais claras das competências delineadas na LOAS, de forma a orientar não só até quando e onde vai a responsabilidade de cada um, mas, sobretudo, como concatenar as ações de Estado a fim de que o atendimento ao usuário do SUAS seja integral e integrado, entretanto, não se pode olvidar que o estatuto infanto-juvenil estabeleceu, em seu art. 100, o princípio da responsabilidade solidária entre os entes do Poder Público.³

No caso em destaque, a solidariedade há de ser compreendida à luz do SUAS e do SINASE, de forma que, se ao Estado cabe a manutenção dos equipamentos referentes aos serviços de internação de adolescentes em conflito com a lei, aos municípios, dado o disposto no art. 88, I, do ECA, compete a disponibilização de transporte às famílias dos socioeducandos a fim de se permitir o contato e, desse modo, a garantia da manutenção dos vínculos familiares. Portanto, nas políticas públicas infanto-juvenis, a solidariedade pressupõe a divisão e concatenação de serviços.

Desta forma, a solidariedade das diferentes esferas do Poder Público na proteção dos direitos infanto-juvenis consiste na aferição por parte de cada ente público de uma responsabilidade específica, as quais, somente quando somadas, podem alcançar a integralidade do direito.

4 CONCLUSÃO

A Convivência familiar é, conforme inicialmente exposto, direito assegurado a todas as crianças e adolescentes. Tem tal direito, contudo, uma importância particular no que se refere aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, uma vez que sua não preservação é capaz de afetar os resultados destas, tornando-as infrutíferas.

Na subdivisão entre níveis de proteção do SUAS, a preservação da convivência

³ Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas: [...] III – responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais.

familiar demanda esforços e trabalhos a serem desencadeados por todos os níveis de proteção social (básica e especial) e por todas as esferas de gestão (união, estados e municípios) em conjunto, logicamente, com a própria família.

Em se tratando de jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação, tanto o atendimento *intra muros* ao adolescente (de responsabilidade primeiramente do Estado), como o acompanhamento *extra muros* à sua família (de responsabilidade primordial do município), são de suma importância para o sucesso da medida imposta pelo Judiciário.

Assim o sendo, caberia ao município onde residem as famílias dos socioeducandos dar-lhes condições para que aquelas possam manter os laços com seus adolescentes, enquanto ao Estado caberia dar condições para que os jovens fossem acompanhados periodicamente à luz de um plano individual e projeto político-pedagógico, estando aptos a receberem suas famílias e para elas, num futuro, retornar. Não podem os municípios, em tendo responsabilidade pela garantia de um determinado direito aos seus cidadãos, limitarem-se a ter uma postura omissa, sendo necessária a tomada de medidas efetivas, que observem as dificuldades da população e a ela respondam.

Desta forma, não possuindo os familiares dos adolescentes socioeducandos condições financeiras que lhe permitam a visita dos jovens, caberia ao município arcar com as despesas relativas ao transporte destes familiares até o local de execução da medida socioeducativa, no mínimo uma vez por semana (em atenção ao que prevê o art. 124 do ECA), de forma a garantir a preservação do direito à convivência familiar de sua população.

REFERÊNCIAS

TAVARES, Patrícia Silveira. A política de atendimento. In: *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*. Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel (Coord.). *Lumen Juris*: 2007, 2. Ed.

BRASIL, Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS. Julho de 2005.

Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CONANDA, *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE*. Brasília, 2006.