

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

**SABRINA ALVES DE FARIA**

**O ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS  
EM MEIO ABERTO:  
Uma experiência no município de Volta Redonda**

**NITERÓI**

**2009**

**SABRINA ALVES DE FARIA**

**O ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS  
EM MEIO ABERTO:**

**Uma experiência no município de Volta Redonda**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Nívia Valença Barros

NITERÓI

2009

**SABRINA ALVES DE FARIA**

**O ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS  
EM MEIO ABERTO:  
Uma experiência no município de Volta Redonda**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Nívia Valença Barros – Orientadora  
Universidade Federal Fluminense - UFF

---

Prof. Dr. Paulo Rogério dos Santos Baía – Examinador  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Carla Cristina Lima de Almeida - Examinadora  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ

NITERÓI

2009

A meu esposo, Diogo, pela presença constante em minha vida, sem o qual seria impossível a realização deste estudo.

“Não estamos diante de um infrator que, por acaso, é um adolescente, mas de um adolescente que, por circunstâncias, cometeu ato infracional”.

(Autor desconhecido)

## AGRADECIMENTOS

Agradecer constitui um dos gestos mais nobres de nossas vidas, pois representa a forma mais apropriada para valorizarmos todas as ações e contribuições que nos foram proporcionadas.

Agradeço a Deus, Pai de todos os homens, Aquele que me fortalece e me dá forças para caminhar nesta vida. Ele que é único e inesquecível, me ensinou a amar e a respeitar as diferenças.

Ao meu esposo Diogo, por sua compreensão e incentivo em todas as fases deste estudo.

Aos meus pais, José Carlos e Eva Lúcia, minha irmã Samila e meus amigos que contribuíram e apoiaram nesta caminhada.

Aos professores Paulo Baía, Walfrido Menezes e Carla Cristina pelas contribuições valiosas que ajudaram no processo deste estudo, disponibilizando seus conhecimentos e atenção.

A todos os professores do curso de pós-graduação pelos quais passei durante o curso, pelo conhecimento transmitido e pelo incentivo à imersão no mundo da pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer ao professor José Carlos pela contribuição nas correções ortográficas.

Em especial, agradeço a minha orientadora Nívia Barros, que acreditou e incentivou o andamento e a conclusão desta pesquisa.

## RESUMO

Os adolescentes autores de atos infracionais, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente podem cumprir, de acordo com as infrações cometidas, diferentes medidas socioeducativas que podem ser: de advertência, da obrigação de reparar o dano, de prestação de serviços a comunidade, de liberdade assistida, semiliberdade e de internação. No presente estudo busca-se investigar como as medidas socioeducativas em meio aberto vêm sendo executadas no município de Volta Redonda e como estes adolescentes são monitorados a partir das diretrizes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). O processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto ainda estão em fase de implementação, constituindo-se em processo ainda novo. Desta forma, através desse trabalho procura-se identificar como estes adolescentes estão sendo monitorados pelo programa de medida socioeducativa, e como este tem se estruturado para que esta execução seja realizada de forma eficaz, cumprindo as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

**Palavras-Chave:** Adolescente, medida socioeducativa e SINASE.

## **ABSTRACT**

The adolescent authors of infractional acts, according to the Child and Adolescent Status Code can meet, according to the offenses committed, different socio-educational penalties that can be: warning, the obligation to repair the damage, to provide services to the community, probation, parole and detention. The present study aims to investigate how the socio-educational penalties in an open way are being implemented in Volta Redonda and how these adolescents are monitored from the guidelines of the National System of Social-educative Attendance (SINASE). The process of decentralization of educational penalties in open way is still being implemented, becoming in the process yet again. Thus, through this work seeks to identify how these teenagers are being monitored by the program by social, and how this has been structured so that implementation is carried out efficiently, complying with the guidelines of the Child and Adolescent Status Code.

**Keywords:** Adolescent, social-educative penalties and SINASE.



## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	11
INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO.....	20
1.1. Retratando o debate sobre adolescência e juventude .....	21
1.2. Relacionando as motivações da adolescência com a prática da violência .....	23
1.3. Algumas reflexões sobre o atendimento aos adolescentes que cometeram atos infracionais no Brasil a partir dos Códigos de Menores de 1927 .....	25
1.4. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Proteção Integral .....	32
1.5. O Estatuto da Criança e do Adolescente e as medidas socioeducativas .....	35
CAPÍTULO II – A POLÍTICA SOCIAL E A PROTEÇÃO SOCIAL DIRECIONADA AOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM LEI .....	42
2.1. O Estado e as políticas sociais: algumas reflexões.....	42
2.2. A política de Assistência Social e a Proteção Social no Brasil contemporâneo: pontuando questões.....	49
2.3. A efetivação das políticas para adolescentes em conflito com a lei: a implementação do SINASE e seu significado .....	52
2.3.1. O SINASE: significado e ações.....	54
2.3.2. Descentralização e Municipalização como formas de viabilização da política socioeducativa.....	58
2.3.3. As medidas socioeducativas em meio aberto na perspectiva do Sistema Único da Assistência (SUAS).....	60
2.3.4. Os principais agentes das medidas socioeducativas em meio aberto.....	62
CAPÍTULO III – ANÁLISE DO PROGRAMA DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA.....	65
3.1. Contextualizando o município de Volta Redonda.....	65
3.2. Volta Redonda e o processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto.....	69

3.3. Apresentação do programa de medida socioeducativa inserido no CREAS....	71
3.3.1. Centro de Referência Especializado de Assistência Social de Volta Redonda	72
3.3.2. Apresentando os adolescentes inseridos no CREAS.....	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	90
ANEXO I - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS .....	95
ANEXO II – INSTITUIÇÕES PARCEIRAS PARA A PSC.....	96

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CMDCA** – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
**CONANDA** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social  
**CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
**CRIA** – Centro de Referência para a Infância e Adolescência  
**CRIAM** – Centro de Recurso Integrado de Atendimento ao Menor  
**CSN** – Companhia Siderúrgica Nacional  
**DEGASE** – Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas  
**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente  
**FEBEM** – Fundação Estadual de Bem Estar do Menor  
**FIA** – Fundo para Infância e Adolescente  
**FUNABEM** – Fundação Nacional de Bem Estar do Menor  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**ILANUD** – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente.  
**LA** – Liberdade Assistida  
**LAC** - Liberdade Assistida Comunitária  
**LAI** - Liberdade Assistida Institucional  
**LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social  
**MNMMR** – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua  
**NOB** – Norma Operacional Básica  
**OMS** – Organização Mundial de Saúde  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**PETI** – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
**PIA** – Plano Individual de Atendimento  
**PMVR** – Prefeitura Municipal de Volta Redonda  
**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social  
**PNBM** – Política Nacional de Bem Estar do Menor  
**PSC** – Prestação de Serviço à Comunidade  
**SAM** – Serviço de Assistência ao Menor  
**SEDH** – Secretaria Especial dos Direitos Humanos

**SGD** – Sistema de Garantia de Direitos

**SINASE** – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

**SMAC** – Secretaria Municipal de Ação Comunitária

**SPDCA** – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**UERJ** – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

**UFF** – Universidade Federal Fluminense

**UFRJ** – Universidade Federal do Rio de Janeiro

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para Infância

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo estudar os adolescentes em conflito com a lei no município de Volta Redonda, tendo como enfoque o processo de municipalização das medidas socioeducativas.

Utiliza-se como recorte territorial a cidade de Volta Redonda, localizada na região sul do Estado do Rio de Janeiro e, a partir deste contexto, analisa-se a atual conjuntura do programa de medidas socioeducativas do município, focando em especial a execução da medida socioeducativa em meio aberto (Liberdade Assistida de Prestação de Serviço à Comunidade). O município de Volta Redonda impõe-se como referência na região por ser a primeira a aderir ao processo de municipalização das medidas socioeducativas, através do Centro de Referência de Assistência Social (CREAS) e por estar elaborando o Plano Municipal Socioeducativo.

Baseado no modelo nacional da aplicação das medidas socioeducativas proposto pelo SINASE, o município de Volta Redonda, a partir de março de 2007, com sua Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), assumiu paulatinamente os adolescentes em conflito com a lei que recebiam medidas de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), através dos Centros de Referência de Assistência Social (CREAS).

O interesse pelo estudo com os adolescentes em conflito com a lei surgiu com as mudanças ocorridas no processo de execução das medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade) nos últimos anos, pautada nas Diretrizes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

O presente trabalho tem como base a experiência vivenciada inicialmente como assistente social no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), no período de março de 2007 a fevereiro de 2008 e posteriormente foi dada a continuidade ao trabalho referente as questões relacionadas aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Centro Regional de Apoio Operacional e Administrativo de Volta Redonda até os dias atuais no, compondo a equipe técnica desta instituição. A justificativa desta dissertação, entre outros fatores, está atrelada a minha experiência de trabalho e ao comprometimento com as questões referentes à criação e adolescente.

Inicialmente, fui contratada pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária para promover a implementação do programa no município. Minha função era acompanhar

os adolescentes e direcioná-los para a medida socioeducativa mais adequada ao seu perfil, acompanhando ainda suas outras demandas, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente. No início havia somente três adolescentes. Por não existir qualquer parceria com outras secretarias ou instituições, o cumprimento das PSC era prejudicado, pois os mesmos não podiam ser encaminhados para os programas adequados.

Com a dificuldade de todo início de implementação, consegui traçar propostas pedagógicas e inseri os adolescentes em programas já existentes na própria SMAC, voltados para idosos e pessoas com deficiências, possibilitando o cumprimento das medidas dentro das diretrizes preconizadas pelo ECA.

Com a evolução dos atendimentos, pude perceber que há, muitas vezes, discriminação dos adolescentes em conflito com a lei e de suas famílias, pelas pessoas de seu próprio território. Desta forma, esta comunidade, que deveria funcionar como a rede de proteção próxima, os julga e exclui por não concordar com o ato cometido. Nota-se, ainda, que este fato é enaltecido quando a infração é cometida dentro de seu território. Nos casos mais graves, a própria família é a responsável pela segregação.

O Estado, como rede de proteção secundária, deve atuar reinserindo os adolescentes na rede primária, garantindo seu bem-estar e proporcionando a oportunidade da mudança de sua conduta através da oferta e da fiscalização do cumprimento da medida socioeducativa.

A evolução e a consolidação dos programas de reinserção estreitaram o relacionamento entre as redes de proteção próxima e secundária. Atualmente, ambas se preocupam em garantir e cuidar dos adolescentes e seus familiares diante das situações por eles vivenciadas, procurando protegê-los de futuros rompimentos com a sociedade.

Analisando por um ponto de vista técnico, a assistência fornecida a essa demanda específica, enquanto política, não demonstra visão constitucional e de direito, conotando pura atuação paternalista e/ou assistencialista. Como boa parte destes adolescentes provém de famílias menos favorecidas, subentende-se que recebem “auxílio” advindo de todos os outros setores.

A partir das reflexões acerca desta temática é que se constrói este estudo que assume como objeto principal a discussão sobre o ato infracional e a medida socioeducativa em meio aberto, tendo como perspectiva o seu desencadear na vida do adolescente, em situação de vulnerabilidade social.

Como analisa Castel (2001, p.59) “não basta ser carente de tudo para ser da esfera da assistência. Dentre as populações sem recursos, algumas serão rejeitadas e outras atendidas”.

De acordo com os aportes históricos do suporte oferecido aos adolescentes em conflito com a lei, a situação atual não é muito diferente, se comparada à época do Código de Menores de 1927. Sendo assim, não será necessário voltar na história para entender como estes atores são vistos e tratados pela sociedade e até mesmo pelas autoridades.

As críticas em relação ao sistema de proteção, destinadas a esses adolescentes, conduziram-me a refletir e estudar como estão atualmente sendo executados e direcionados esses cuidados, reafirmando minhas perspectivas iniciais.

Através da aplicação correta e localizada da municipalização das medidas socioeducativas, os adolescentes e seus familiares permanecerão incluídos na rede de proteção próxima, habilitados a novas oportunidades, sejam pessoais ou profissionais.

O processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, que antes da implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) era de responsabilidade do poder judiciário, agora é atribuído aos municípios. Desta forma, os atos infracionais cometidos por adolescentes no Brasil passaram a ser mais amplamente discutidos na atualidade.

Na década anterior, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) já havia incorporado a descentralização administrativa como uma nova diretriz constitucional da política de atendimento, tendo sua base operacional no município. O município assume, então, a condição de pessoa autônoma, com status de ente federativo, sujeito de direitos, em estado de maioria pública (cf. Artigo 88, I, Lei 8069/90).

Com esta proposta, o município deixa de ser um mero executor das políticas traçadas pela União e pelos estados, assumindo com a comunidade a iniciativa de ditar o melhor método de aplicação e desenvolvimento de suas próprias diretrizes.

Durante o ano de 2004, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) em conjunto com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) sistematizaram e organizaram a proposta conceitual do SINASE.

O objetivo do SINASE é o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos, bem como o alinhamento conceitual, estratégico e operacional estruturado em bases éticas e pedagógicas.

As práticas de atendimento ao adolescente envolvido em ato infracional em nosso país continuam a desafiar o poder público e a sociedade de uma forma geral. Na atualidade, as medidas socioeducativas, enquanto formas de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), exigem para a sua efetividade que novas formas de atendimentos sejam viabilizadas.

A partir da problemática desse universo específico, considerando a adolescência enquanto momento de transformações, marcado por atravessamentos culturais, é que buscamos estudar a medida socioeducativa em meio aberto e sua implantação no município de Volta Redonda. A trajetória de ações na sociedade brasileira direcionada aos adolescentes em conflito com a lei será abordada neste trabalho, a partir de dados históricos, a fim de identificar e analisar as práticas e transformações remetidas ao entendimento do adolescente enquanto sujeito de direitos, que deve ser protegido, mas também punido por suas ações.

Na atualidade, a execução das medidas socioeducativas vem sendo inicialmente acompanhada pelos CREAS, porém este processo ainda é muito recente e precisa ser avaliado. Os adolescentes autores em conflito com a lei que recebem medidas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade estão sendo trabalhados conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Procura-se detectar por meio da pesquisa de campo nos lugares onde são executadas as medidas socioeducativas, se as instituições seguem as diretrizes do ECA e os princípios do SINASE.

Buscou-se no primeiro capítulo realizar uma pesquisa bibliográfica a respeito da temática inicial, procurando desenvolver um breve estudo sobre a infância e a juventude brasileira, com foco no Código de Menores e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Primeiramente foi necessário retratar o debate sobre adolescência e juventude, pois este compreende a fase de transformações e adaptações, na transição da infância para a vida adulta, já que a própria sociedade contemporânea exige dos mesmos a confirmação de seus papéis, não deixando de compreender que esta fase é uma fase que se constrói e reconstrói constantemente.



A diferença entre infância e juventude está pautada na idade cronológica desses atores, sem levar em conta seu desenvolvimento biológico, psicológico e social, conforme o artigo 12 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Apesar desta diferenciação pela idade, a Lei 8.069/90 revolucionou o direito Infanto- Juvenil, inovando e adotando a doutrina da proteção integral. Essa nova visão é baseada nos direitos próprios e especiais das crianças e adolescentes, que, na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, necessitam de proteção diferenciada, especializada e integral.

Nogueira (1991), compreende que esta fixação da idade preconizada pelo ECA, principalmente para responder por ato infracional, através do processo contraditório com ampla defesa, não deixa, salvo melhor juízo, de ser uma temeridade, pois aos doze anos, em muitos casos, a pessoa ainda é uma criança.

Também se estudou a doutrina da situação irregular direcionada ao adolescente que cometia ato infracional, buscando compreender os fatores e as políticas sociais que predominavam na avaliação deste adolescente e a política de proteção integral garantida pelo ECA. Para isto foram utilizados as obras de VOLPI (2001), RIZZINI (1997), LIBERATI (2002) e SILVA (2005).

No segundo capítulo, foi realizada uma discussão em torno da política de atendimento socioeducativo, em especial sobre o Sistema de Atendimento Nacional Socioeducativo que é um projeto de lei aprovado pela resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e de suas normas, e da Política Nacional de Assistência Social.

Para compreender as políticas sociais direcionadas à infância e juventude no contexto brasileiro, foi preciso realizar uma reflexão contextualizando a concepção de Estado e da própria política social, utilizando autores que promovem este debate como FALEIROS (1988, 2000) e SPOSATI (1999).

Algumas questões sobre a Política de Assistência Social e a proteção social no Brasil também foram pontuadas. Utilizando leituras da própria política, do manual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) com a finalidade de promover uma reflexão sobre esta temática.

O estudo sobre o SINASE pode permitir a identificação do seu significado e pontuar suas ações que estão direcionadas a execução das medidas socioeducativas em

meio aberto. Promovendo assim uma reflexão sobre o atendimento socioeducativo e sobre o processo de municipalização.

Para abordar a questão da municipalização foi preciso realizar um breve estudo sobre descentralização para compreendermos todo o processo desta política direcionada aos adolescentes.

O terceiro capítulo abrangeu a pesquisa e a avaliação dos dados coletados, no município de Volta Redonda, conforme já exposto, e no serviço e equipamento existente nesta cidade para o atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto. A metodologia constou de pesquisa qualitativa. Para a execução do projeto de pesquisa, inicialmente, faz-se necessária a ampliação do levantamento bibliográfico sobre a trajetória da infância e juventude no Brasil, bem como as transformações que a mesma sofreu ao longo do tempo.

Segundo argumentações de Dias (1999), quando é realizada uma pesquisa qualitativa, o pesquisador automaticamente se torna um interpretador da realidade, realizando descrições detalhadas de fenômenos, comportamentos, trechos de documentos, gravações ou transcrições de entrevistas e discursos, dados com riqueza de detalhes, interações entre indivíduos, grupos e organizações, sendo que sua principal característica é a imersão do pesquisador no contexto e na condução da pesquisa.

A pesquisa foi realizada na cidade de Volta Redonda – RJ, onde feito um mapeamento dos locais nos quais são executadas as medidas socioeducativas, levantando-se o histórico e o cenário do surgimento das mesmas em meio aberto.

O estudo contemplou uma análise da metodologia de implantação das medidas de PSC e LA, de como foram abordadas pelos operadores anteriores e estão sendo desenvolvidas pelo município. Para tal, foram realizadas visitas institucionais, seguidas de tabulação e análise dos dados.

Como instrumentos de pesquisa foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais representativos no atendimento às medidas socioeducativas: Promotora da Infância e Juventude do município, Coordenadora do CREAS e com um conselheiro não governamental do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo estes equipamentos que prestam acompanhamento a estas medidas, pois trabalham diretamente com os autores de atos infracionais e enriqueceram a pesquisa com seus relatos.

Foi aplicado um roteiro específico para cada entrevistado, conforme a atuação de cada um, também contemplando espaços para o fornecimento de informações e comentários sobre os pontos não abordados pelo entrevistador.

Foram realizadas visitas à secretaria do Fórum das Entidades Parceiras. O Fórum das Entidades teve seu início em Março de 2004 pela iniciativa do antigo Centro de Referência para a Infância e Adolescência (CRIA), com o objetivo de construir uma rede de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. A partir de encontros realizados, as entidades participantes perceberam a importância da implementação de uma rede potente que atendesse às crianças e adolescentes em situação de risco, já que o ECA, em seu artigo 86, dispõe que a política de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais das três esferas da federação.

Baseado neste artigo, o Fórum das Entidades parceiras tem empreendido inúmeras ações no sentido de melhor conhecer a problemática do município e de criar estratégias de atuação em rede integrada. A rede aqui comentada é um conjunto de ações compartilhadas dos órgãos de defesa, órgãos governamentais e entidades livres, visando à inclusão social de crianças e adolescentes em situação de risco no município.

Esta pesquisa se propõe a responder a algumas indagações, visto que não se conseguiria esgotar todos os questionamentos pertinentes a esta temática, devido a sua complexidade.

Esperamos que este estudo possa contribuir para o processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, visando a uma execução totalmente pedagógica e não meramente punitiva. Acredita-se que, através desse processo, o adolescente em conflito com a lei possa realmente ser assistido de maneira eficaz, promovendo-se assim seu retorno à sociedade.

## **CAPÍTULO I – A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO**

Para que se discuta o tema adolescente em conflito com a lei, faz-se necessário perceber a questão da inserção e da concepção que se tem de adolescência, que, juntamente com a juventude, tem sua importância não apenas em seu papel de ponte ou transição entre a infância e a vida adulta. É a fase em que se conformam e confirmam os papéis que a sociedade estabelece para seus cidadãos e diferenciando-os de acordo com a classe a qual estes se vinculam. Sem esquecer, contudo, que é uma nova classificação etária em termos de concepções teóricas, constantemente em construção e reconstrução.

Atualmente no Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 12 vem distinguir o atendimento socioeducativo, através da definição dos conceitos de criança e adolescente. Segundo Liberati (2008, p.14) “esta separação está fundada tão somente no aspecto da idade não levando em consideração o psicológico e o social”.

A lei define como criança aquela que possui até 12 anos incompletos e adolescentes de 12 aos 18 anos de idade. Alguns autores discordam da colocação do limite de 12 anos para o início da adolescência, posto que a distinção pretendida pelo legislador pode não coincidir com a evolução biológica de uma fase para outra.

Segundo Albergaria apud Liberati (2008), o período da infância é decisivo para seu desenvolvimento humano, a sociabilidade inicia nesta fase prosseguindo para a adolescência, formando uma consciência moral.

Para Liberati (2008), o Estatuto na verdade se refere ao ‘estado’ de criança e adolescente, pois os quis caracterizar como seres humanos em condição de desenvolvimento peculiar, sendo respeitados ontologicamente em todas as hipóteses.

O grande desafio de se pensar as fases cronológicas da vida reside no conjunto de aspectos relacionados à dificuldade de trabalhar um conceito de infância, adolescência e juventude. O entrelaçamento entre as categorias juventude e adolescência é comumente verificado e, em muitos casos, tratados como sinônimos. Em termos legislativos, o Estatuto da Criança e Adolescente encerra a adolescência na faixa de 12 aos 18 anos e o novo Estatuto da Juventude, ainda em processo de discussão, propõe a delimitação etária entre 15 a 29 anos. Ambos os debates sobre adolescência e juventude se referem tanto a aspectos biológicos quanto sociais, conjugando-se, vias de regra, maturidade biológica com imaturidade social.

### 1.1. Retratando o debate sobre adolescência e juventude

Mais do que uma referência natural e biológica, a adolescência é uma categoria classificatória cultural e histórica. Segundo as autoras Alvim e Gouveia (2000), com o aumento da expectativa de vida, talvez novas categorias tenham de ser criadas para abarcar a crescente extensão temporal da sobrevivência dos seres humanos, por exemplo, a já nomeada categoria quarta idade.

Ainda de acordo com as autoras, algumas questões sobre essa classificação se colocam. Quais são os limites entre infância, adolescência e idade adulta? Quais os critérios para que uma pessoa deixe de ser considerada uma criança e se torne um adolescente, ou um jovem? O que caracteriza seu ingresso na vida adulta?

Numa tentativa de atenuar este “problema”, tornando as categorias mais homogêneas, órgãos internacionais passaram a intervir em defesa e na regulamentação não só da infância, mas também da juventude.

A definição da Organização Mundial de Saúde (OMS) se refere à dimensão biológica e psicológica da adolescência. Para a OMS, a adolescência compreende a faixa etária que vai dos 10 aos 19 anos. Caracteriza-se por mudanças físicas aceleradas e características da puberdade, diferentes do crescimento e desenvolvimento que ocorrem em ritmo constante na infância. Essas alterações surgem influenciadas por fatores hereditários, ambientais, nutricionais e psicológicos. É considerado jovem todo aquele que tem entre 15 e 24 anos (OMS, 1965 apud SERRA, 2001).

Segundo as autoras Alvim e Gouveia (2000), o conceito de juventude, como também adolescência, não goza de consenso, nem mesmo em termos de delimitação etária. Torna-se cada vez mais clara a necessidade de ampliação do limite estabelecido legalmente (até 18 anos) ou aquele referido por agências como o UNICEF (até 17 anos), a fim de incorporar uma referência psicossocial.

Como exemplo, o *ethos* geracional de adiamento da entrada no mercado de trabalho, inclusive em razão da falta de oportunidades, ou ainda a de dependência de adultos, não só a econômica, como também a afetiva. Tais argumentos denunciam a dificuldade de estabelecer limites etários em função de um contexto mais amplo.

Além desse aspecto de transitoriedade, a adolescência e a juventude são categorias extremamente discutidas em razão de suas características não homogêneas, uma vez que nelas se entrecruzam diversos componentes sociais, como classe, raça,

gênero, etnia e moradia, influenciando diretamente na constituição das diferentes adolescências e juventudes.

Como categorias sociais, adolescência e juventude possuem, portanto, dois aspectos extremamente diferenciados e não-excludentes. Se por um lado elas têm um corte geracional que as distingue de outras categorias, como idade adulta e infância, referindo-se a uma experiência geracional comum, por outro, não se pode considerá-las um produto único e homogêneo. Ao contrário, há diferenciadas “culturas juvenis”.

Essa idéia é importante para que se pense na redução da maioridade penal, já que leva a problematização do conjunto de variáveis que envolvem a ação e a constituição do adolescente autor de ato infracional. Ademais, permite conhecer, de forma mais crítica, a realidade do adolescente no Brasil e contextualizar a emergência do debate adolescência *versus* violência e criminalidade.

Todas estas questões que perpassam o universo da adolescência precisam ser compreendidas e estudadas dentro de suas limitações e possibilidades.

Os fatores que ocorrem na vida dos adolescentes sejam de ordem social, econômica ou familiar, irão determinar formas distintas de vivenciar a fase da adolescência. A construção de sua identidade pessoal e social está atrelada à troca entre os indivíduos e com o meio no qual estão inseridos.

Para Érikson (1987, apud Cadernos IASP, 2006), a busca de uma nova identidade é principal característica da adolescência, por isto o aspecto psicológico vem posterior aos aspectos sociais e físicos, posto que a construção da identidade depende fundamentalmente destes fatores. A crise da nova identidade, ora leva o adolescente a sentir um adulto, ora uma criança que não quer crescer.

Assim, esta é uma fase de descobertas e imaturidades. Nada é estável e nem definitivo. As descobertas e a reformulação dos valores adquiridos na infância se assimilam com os novos valores adquiridos na vivência em diferentes grupos sociais. Esse é um processo em que o adolescente se procura, se experimenta, se confunde e, algumas vezes, se perde. É um momento difícil. Resta à família, à escola e aos outros suportes disponíveis na comunidade, auxiliar os adolescentes para que consigam superar esta fase, com maior ou menor dificuldade.

## 1.2. Relacionando as motivações da adolescência com a prática da violência

Atualmente, a sociedade brasileira tem presenciado diariamente atos de violência e agressividade em diversas esferas. Em muitos destes casos, observa-se o envolvimento da população infanto-juvenil com tal prática. Segundo Levisky (2000, p.21): “Os adolescentes, por suas características biopsicossociais, tendem espontânea e naturalmente a praticar o ato, com maior tendência a descarregar seus impulsos agressivos e sexuais diretamente através do processo primário”.

Este processo primário ao qual o autor se refere é considerado vias de expressões rápidas que buscam a satisfação imediata dos desejos, sem passar pelos critérios de avaliação, simbolização e linguagem. Os adolescentes, em geral, pensam depois da ação realizada e raramente percebem as conseqüências de seus atos após a ocorrência.

Levisky (2000, apud Liberati, 2008) acredita que a sociedade contemporânea, com suas conquistas tecnológicas e de maior liberdade social, é considerada facilitadora de situações que levam a prolongar, até mesmo perpetuar, a adolescência como um estado mental que favorece a ambivalência, as cisões e a tendência à passagem por altos e baixos teores de responsabilidade.

O que é considerado tolerável na adolescência normal tem se incorporado no próprio adolescente, mas não só nele, a questão é que tem se tornado num padrão de comportamento social.

A ausência de alternativas concretas que permitam viabilizar o adolescente como pessoa, trabalhador e cidadão, acaba o levando a se fechar no imediatismo e na inconseqüência. A partir daí, torna-se cada vez mais difícil o trabalho social e educativo com estes adolescentes. Por conseqüência, a mídia cada vez mais noticia e publica os atos infracionais cometidos por adolescentes, enfatizando e os culpabilizando pela violência instaurada em nossa sociedade.

A mesma mídia, que constantemente incita o consumo desenfreado de produtos e serviços pelos adolescentes, colocando-os diante de apelos cada vez mais amplos, profundos e sutis, divide-os em contextos inibidores de oportunidades reais de inclusão. Por conseqüência, estes adolescentes vêem restritos os acessos às possibilidades e aos objetos de desejo que lhes apresentam a cada dia.

Em termos de Brasil, nunca houve uma população jovem tão extensa como a atual. Existem 32 milhões de habitantes na faixa etária de 15 a 19 anos no País, dos

quais 79% residem em regiões urbanas. Segundo dados de 1996 da Contagem Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na região metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, moram 1.747.000 jovens de 15 a 24 anos, constituindo 17,8 % da população total.

Um número tão grande desse grupamento social chega a se formar, no atual momento histórico, o que os demógrafos denominam "onda jovem". O grupo mais populoso está na faixa dos 17 anos. Em contraponto, os equipamentos sociais para atender essa população continuam pobres, escassos ou inexistentes (NETTO, 2001).

Ainda sobre os estudos do IBGE, observa-se que o Brasil é um país de contradições e marcado por uma intensa desigualdade social, reflexo da concentração de renda. Pela pesquisa, 1% da população rica detém 13,5% da renda nacional, contra os 50% mais pobres, que detém 14,4% desta (IBGE, 2004). As condições de vida da população infanto-juvenil variam conforme a classe social à qual pertencem, assim como, pelas demais questões como raça, gênero, etc.

(...) todo jovem teria as mesmas oportunidades para receber os conhecimentos e incorporar as atitudes que o transformarão em produtor e o formarão como cidadão. Diante disto, classes sociais, diferenças econômicas, sociais, políticas, étnicas, raciais e migratórias, demarcam profundas desigualdades na distribuição de recursos; a partir disso, a própria natureza da condição de jovem em cada setor social se altera. (MARGULIS E URRESTI, 2006, p. 16)

Todavia, a diferença nas oportunidades de acesso aos direitos e às condições de desenvolvimento, acaba levando os adolescentes, particularmente os mais pobres, ao mundo do crime como forma de obter acesso ao consumo e/ou, simplesmente, à sobrevivência destes, como também de suas famílias.

Estendendo esta análise, as crianças pobres já não possuem infância em razão de sua miséria: o adolescente envolvido com a criminalidade se constrói a partir da negação, desde seus primeiros anos de vida, dos direitos fundamentais como saúde, alimentação, educação, profissionalização, entre outros.

Já a criminalidade infanto-juvenil nas classes mais ricas, para as autoras Veronese e Rodrigues (2001), é caracterizada principalmente pela “prática social” da impunidade, na qual a lei não os alcança.



### **1.3. Algumas reflexões sobre o atendimento aos adolescentes que cometeram atos infracionais no Brasil a partir dos Códigos de Menores de 1927**

A Justiça de Menores no Brasil, fundamentada no debate internacional do final do século XIX, foi concebida com um alvo de abrangência bastante amplo. Seu objetivo era a infância pobre, não contida por uma família considerada habilitada a educar seus filhos, de acordo com os padrões de moralidade da época. Segundo Rizzini (1997), os filhos dos pobres que se encaixavam nesta definição, portanto passíveis de intervenção judiciária, passaram a ser identificados como “menores”.

Na época, certo segmento da infância pobre (definido como “abandonado” e “delinquente”) foi nitidamente criminalizado neste período e não obteve a atenção da sociedade. O termo “menor” foi sendo popularizado e incorporado à linguagem comum, para além do círculo jurídico, onde não se detectou nenhum discurso contrário a essa ou mesmo qualquer tipo de questionamento a respeito, o que faz pensar que a intervenção jurídica era muito bem vinda como possível chave para resolver, de modo geral, os problemas que a instabilidade do momento impunha.

Após a Proclamação da República, em 1889, as primeiras leis que tramitavam na Câmara identificavam a criança abandonada (material e moralmente) e delinquente como sujeita à tutela da Justiça-Assistência. Para tanto, foram criados dispositivos de intervenção, sob a forma de normas jurídicas e procedimentos judiciais, que atribuíam ao Estado o poder de atuar sobre o menor e intervir sobre sua família em todos os níveis – no Legislativo, no Judiciário e no Executivo.

De acordo com Lobato (2006), o Brasil é um país que sofreu a ausência de um sistema político democrático que não foi consolidado, devido à marcante presença do Estado, com características totalmente privatizadas, que determinavam ou não a intervenção de grupos nas políticas públicas.

Bodstein (1999) afirma que a participação na vida pública era considerada uma realização, ou seja, uma conquista para além da necessidade biológica da pessoa. Estava relacionada à preservação do espaço onde ele poderia exercer sua cidadania, que era constituído em oposição ao domínio privado e tudo que se referia ao trabalho físico.

Tais dispositivos constituíam, na verdade, uma nova versão de instrumentos de controle adaptados para esse segmento da população: foram elaboradas leis de proteção e assistência ao menor; inventados os tribunais para menores; reestruturadas as

instituições para a infância (asilares e carcerárias) e criado um “sistema de liberdade vigiada”, destinado a manter parte dos menores fora do asilo, porém sob cerrada vigilância. (RIZZINI 1997, p. 216)

Registram-se na história do direito juvenil brasileiro, dois momentos distintos, marcados outrora pela Doutrina da Situação Irregular, normalizada pelos Códigos de Menores e, atualmente, pela Doutrina de Proteção Integral, regimentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Ambos os momentos referenciam a infância e a adolescência distintamente, conforme fundamentam Liberatti (2002) e Volpi (2001).

Em 1923, o Decreto 16.272 instituiu as primeiras normas de Assistência Social em prol da proteção dos delinquentes e abandonados.

Segundo Barros (2005), neste decreto foi instituída, na administração da Justiça, a figura do Juiz de Menores (Mello Mattos sendo o primeiro Juiz de Menor da América Latina). Um ano depois, regulamentou-se o Conselho de Assistência e Proteção dos Menores, incorporado posteriormente ao texto do Código de Menores de 1927.

Então no ano de 1927, instaura-se no Brasil o Código de Menores, também conhecido como Código Mello Mattos, instituído pelo Decreto 17.943-A, de 12 de outubro, definindo um sistema rígido de normas aos menores entre 14 e 18 anos, dando início à longa etapa do Direito Juvenil de Caráter Tutelar.

Rizzini (1997) acrescenta que o Código Mello Mattos inaugurou um modelo de assistência pública herdado da ação policial, com funções relativas à vigilância, regulamentação e intervenção diretas sobre os menores abandonados e delinquentes, primando pela sua institucionalização. Este sistema vigorou até meados da década de 1980 no país.

A questão da infância e adolescência, no âmbito das políticas públicas, obteve respaldo somente a partir do Governo de Getúlio Vargas, no período de regime político conhecido como Estado Novo, uma vez que, até então, a ênfase se voltava somente para o aspecto jurídico.

Para Barros (2005), passou-se a difundir em toda sociedade, com o Governo Vargas, um caráter considerado novo de gestão governamental, cuja representação era o ideário de Estado protetor.

Saraiva (2006, p. 28) define a política pública: “Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Dentro deste contexto, é possível analisar, através das

políticas públicas, as formas de atuação e condução das atividades realizadas pelo governo.

Em 1940, o Estado cria o Departamento Nacional da Criança para coordenar as ações neste âmbito, sobretudo de amparo aos menores desvalidos e infratores, instituindo o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, por meio do Decreto-Lei 3.799/41. O Serviço de Assistência ao Menor era subordinado ao Ministério da Justiça, equivalente a um Sistema Penitenciário para a população menor de idade, com a missão de amparar socialmente os menores carentes, abandonados e infratores, na execução de uma política de caráter corretivo-repressivo-assistencial em âmbito nacional.

Para Bobbio (1993, p. 163), o Estado usa a força como “(...) a maneira mais eficaz para condicionar comportamentos (...)”. No caso do SAM, as ações repressivas perpassam o uso dessa força para manter a ordem e controlar essa população vulnerabilizada. Nos espaços nos quais não são bem vistos, o incômodo que eles traziam gerava desconforto para as autoridades.

O que caracteriza o poder político é a exclusividade do uso da força em relação a todos os grupos que agem em um determinado contexto social, exclusividade que é o resultado de um processo que se desenvolve, em toda sociedade organizada, na direção da monopolização da posse e do uso dos meios com os quais é possível exercer a coação física. Esse processo de monopolização caminha pari passu com o processo de criminalização e penalização de todos os atos de violência que não foram cumpridos por pessoas autorizadas pelos detentores e beneficiários desse monopólio. (BOBBIO, 1993, p. 164)

Desta forma, pode-se analisar que era mais cômodo isolar essas crianças e adolescentes do seu convívio familiar, internando-as em instituições especiais, para não expor esses atos de violência e revolta que a própria sociedade contribuía para a realização dos mesmos.

Saraiva (2003) caracteriza que, no SAM, utilizavam-se práticas correcionais e repressivas, através da institucionalização em internatos (reformatórios e casas de correção) de adolescentes autores de infração penal. Já para os “menores” carentes e abandonados, institucionalizavam-se os patronatos agrícolas e as escolas de aprendizagem de ofícios urbanos. Rizzini (1997) denuncia que o SAM se tornou famigerado no imaginário popular como uma instituição para prisão de menores transviados e uma escola do crime.

Essas escolas não “melhoravam” ninguém. Ao contrário, o espírito de revolta crescia, e as famílias não podiam interferir, pois eram consideradas incapazes de educá-los, já que se encontravam muitas vezes em situação de miséria.

A internação representava o mecanismo de recuperação mais eficiente segundo o regime da época. Liberatti (2002) salienta que o indicador da institucionalização se pautava nos critérios de pobreza, na classe social, na miséria, na falta de condições psicológicas, na orfandade, no abandono, na vadiagem, na mendicância, entre outros fatores, muito mais econômicos do que por contravenções penais.

Deflagrada a ineficácia do SAM em 1964, com o golpe militar, surge a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FEBEM), originária da Escola Superior de Guerra, segundo Volpi (2001), nos moldes do *Welfare State*, preservando um discurso assistencial, especificamente enquadrado na categoria pejorativa de menores.

Em seqüência, registra-se o desenvolvimento embrionário de uma nova concepção jurídica de infância através da Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembléia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959. Este documento contribuiu significativamente para a formulação da Doutrina de Proteção Integral que se legitimou no Brasil somente no fim da década de 1980.

A Lei 4.513/64 estabelecia a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, criando uma gestão centralizadora e vertical, tendo a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), como órgão gestor nacional e as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor, como órgãos executores estaduais.

Rizzini (1997) denuncia que a Política de Segurança Nacional, adotada no Brasil no referido período, priorizava a reclusão como forma repressiva a qualquer ameaça à ordem e/ou a instituições oficiais, incontestáveis diante do silêncio e da censura imposta sobre a população.

O Código Mello Mattos foi revogado pela Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979, instaurando no país um novo Código de Menores, mantendo a concepção de outrora de exposição das famílias pobres à repressão do Estado, por sua situação de miserabilidade.

O surgimento da necessidade de algum tipo de proteção social para regular as condições sociais de trabalho e minorar os sofrimentos decorrentes da situação de miséria, isto é, a emergência da pobreza como problema social, está associada ao fenômeno da industrialização e ao conseqüente rompimento das relações tradicionais de autoridade. (FLEURY, 1999, p. 3)

Esse fenômeno, de acordo com a autora, é considerado historicamente situado. A pobreza nem sempre foi vista e considerada como um “problema”. Pelo contrário, um determinado número de pessoas pobres era tido como desejável, já que formava uma das bases para o enriquecimento dos países.

A pobreza era o aspecto que mais pesava nas decisões do Estado em relação às suas ações, sempre considerando o lado econômico das famílias. Para Fleury (2003), a pobreza sempre foi considerada um problema para a vida das pessoas e da própria sociedade e este assunto também era considerado relevante no âmbito político.

A associação da pobreza com os crimes e atos de violência, criou, para as políticas sociais, uma “função de apaguizamento” e de controle social sobre os segmentos considerados perigosos.

las políticas sociales deben ser implementadas, no porque los pobres constituyan un peligro permanente para la seguridad, ni porque vengan a ser clases peligrosas, sino porque un país democrático y justo no puede existir sin tales política. (ZALUAR 1997 in FLEURY 2003, p. 8)

Para Bodstein (1999), vale ressaltar que o *Welfare State* foi um modelo de Estado de Bem-estar Social, que aumentou a pobreza, ao invés de diminuir, devido à crise desse sistema. Reforçou a burocratização e a mercantilização legitimando medidas paternalistas e autoritárias.

A Doutrina de Situação Irregular é caracterizada por Volpi (2001) ao dividir a infância em duas categorias: as crianças e adolescentes compostos pela infância normal, sob a preservação da família, e os “menores”, categoria que denomina a população infanto-juvenil de rua, fora da escola, órfãos, carentes e infratores. Visualiza-se, nesta perspectiva, um conteúdo pretensamente discriminatório, em que, segundo Liberatti (2002, p. 41), “a ‘criança’ era o filho do ‘bem-nascido’, e o ‘menor’, o infrator”.

Fica claro o processo de exclusão desses atores, e, de acordo com Fleury (2002), esta exclusão é considerada como a nossa questão social, que vem sendo discutida ao longo de todo o processo histórico de nosso país.

[questão social é o] reconhecimento de novos problemas que emergem na arena política a partir da transformação de necessidades em demandas, processo este que só pode ser realizado concomitantemente à própria construção dos novos sujeitos políticos. (FLEURY, 2002, p. 2)

A partir deste reconhecimento, a questão social passa a ser politizada por novos atores, construindo suas identidades, formulando projetos e estratégias de ações que integram a sociedade e recriam novos vínculos.

Essa doutrina, conhecida como o “velho direito”, era exclusivamente administrada pelo poder arbitrário e discricionário do juiz, legitimando a criminalização da pobreza, através da institucionalização excessiva de crianças e adolescentes por motivos de carência econômica.

O argumento que se usou para exercer o poder sobre essas crianças e adolescentes, não justifica a ação da autoridade, pois a questão econômica era o que prevalecia sobre essa atuação punitiva e coercitiva. De acordo com Bobbio (1993, p. 160-161), o conceito de poder foi tradicionalmente definido como “consistente nos meios para se obter alguma vantagem” ou como “o conjunto dos meios que permitem conseguir os efeitos desejados”. A única vantagem era dominar manter o controle social, o espírito de dominação sobre os outros era o que prevalecia na sociedade.

Especificamente no Brasil, a Doutrina da Situação Irregular obteve respaldo nos ideais autoritários do regime político militar que vigorou no país, legitimando-se por longas décadas como a ideologia que fundamentava a forma de atendimento à população infanto-juvenil, normalmente destinada às camadas sociais menos favorecidas.

O poder político, de acordo com Bobbio (1993, p. 161), “pertence à categoria do poder de um homem sobre o outro (não do poder do homem sobre a natureza)”, sendo assim essa relação poder ser compreendida de várias formas, no que se refere ao reconhecimento das expressões específicas da linguagem política. Como exemplo dessa relação, o autor cita a autoridade exercida pelo poder militar vigente no país, que determinava as ações independentes da vontade da população, enfatizando que existem várias formas de poder, e que o político é apenas uma dessas formas.

Segundo Rizzini (1997), o Código de Menores de 1979 criou a categoria “menor em situação irregular”, uma vez que a Doutrina da Situação Irregular foi ideologia inspiradora do novo regime instituído.

Conforme assinala Saraiva (2003), a situação irregular e/ou patologia social, condenada pelo Código de Menores de 1979, incluía, nesta condição, praticamente 70% da população infanto-juvenil brasileira, considerando-se a situação econômica das famílias, que, na maioria dos casos, tornava-se motivo para a institucionalização. Dessa

forma, os menores se tornavam objeto de ação do Estado quando em situação irregular, ou seja, quando não se ajustassem ao padrão estabelecido.

Predominava, na avaliação do adolescente infrator entre 14 e 18 anos, o critério da periculosidade e análise do fato, quanto a seus motivos e circunstâncias, para posterior aplicação da medida deferida pelo juiz. Ressalta Liberatti (2002) que as medidas se pautavam no caráter punitivo e retributivo, quanto a sua natureza e finalidade, sendo aplicadas, conforme decisão da autoridade judiciária, visando à reintegração sociofamiliar do adolescente, porém carregadas de intencionalidade estatal de exercer o controle sobre a população e de assegurar a “paz social”.

De todas as críticas feitas ao Código de Menores de 1979, duas podem ser consideradas as mais importantes. A primeira delas é que crianças e adolescentes chamados, de forma preconceituosa, de “menores” eram punidos por estar em “situação irregular”, ocasionada pela pobreza de suas famílias e pela ausência de suporte e políticas públicas, pela qual não tinham qualquer responsabilidade. A segunda era referente às crianças e adolescentes detidos por suspeita de ato infracional, os quais eram submetidos à privação da liberdade sem que a materialidade dessa prática fosse comprovada e que estes tivessem direitos para sua devida defesa. Nesse sentido, era “regulamentada” a criminalização da pobreza.

A ausência de políticas públicas refletia nas ações impostas pelo Estado e pelo poder jurídico. Segundo Lobato (2006), o Estado teve totalidade em sua presença sobre a sociedade, interferindo no direcionamento de todas as demandas que se encontravam no seu interior, impossibilitando conviver com demandas diferentes das tradicionais.

A partir da crise do regime militarista ditatorial, é que surge a possibilidade de redemocratização do país. No auge de intensas lutas sociais pelos direitos civis e políticos, idealistas de um governo democrático e participativo, os movimentos sociais consolidam inúmeras frentes de organizações em prol de uma constituição cidadã.

Inaugura-se, a partir da Constituição Federal de 1988, uma nova percepção de infância e adolescência e o reconhecimento de sua cidadania, legitimado pela consolidação de uma legislação especial, em 13 de julho de 1990, através da promulgação da Lei Federal nº 8.069/90 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

#### 1.4. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Proteção Integral

No Brasil, a década de 1980 foi profundamente marcada por intensas mobilizações populares em defesa de causas e direitos de cunho social para crianças e adolescentes, na medida em que era amplamente difundida a existência de milhões de crianças carentes, desassistidas ou abandonadas.

O movimento, desencadeado no período, se incluía noutro mais amplo de construção democrática, em que as questões da anistia e dos direitos humanos integravam a agenda de atividades sociais de participação social democrática. No caso da infância e adolescência, as mobilizações ocorriam a partir das críticas à violência com que eram tratadas crianças e adolescentes pobres, em particular os meninos e meninas de rua, e do reconhecimento da inadequação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Vários setores da sociedade civil se uniram em busca de soluções para o problema.

Diante deste contexto, no campo da infância, ocorreu uma ampla mobilização nacional, com repercussão internacional, que visava à defesa dos direitos de crianças e de adolescentes e lutava por mudança no Código de Menores, na mentalidade social e nas práticas judiciais e sociais dos órgãos do Estado que implementavam a política destinada a esse segmento.

De acordo com Silva (2005) cada vez mais era evidente um “consenso” entre governo, sociedade e movimentos sociais em torno da falência do Código de Menores e da Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBM), de modo que os organismos oficiais nacionais e internacionais, como a FUNABEM e o UNICEF, formulariam críticas abertamente contra o Código de Menores, contra as instituições coordenadoras e operadoras da PNBM e contra as práticas institucionais.

Segundo Barros (2005), esses mesmos organismos estimulavam e financiavam, em âmbito nacional, a implementação de experiências alternativas comunitárias a meninos e meninas de rua. Foram essas experiências que deram origem ao Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR<sup>1</sup>), que, na época, foi uma forte

---

<sup>1</sup> Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua — MNMMR — , uma ONG que participa de forma crítica e ativa na elaboração de leis e políticas públicas para a infância e a adolescência.



referência no processo de desconstrução do paradigma da “situação irregular” desde o Código de Menores de 1979.

Para Silva (2005), os meios de comunicação em massa também não ficaram omissos frente aos excessos e abusos das práticas institucionais: denunciavam rebeliões, os maus-tratos e as diferentes formas de violência inerentes ao sistema menorista. Governo, sociedade e movimentos sociais (re)afirmavam a falência da PNBM e, conseqüentemente, o sepultamento do Código de Menores de 1979.

No dia 13 de julho de 1990 foi sancionada a Lei Federal nº 8.069. Era a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Com a criação do ECA foram extintos a FUNABEM (Lei nº 4.513, de 1964) e o Código de Menores (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979).

Fundamentado nos princípios da Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança, de 1959, e nos artigos 227 e 228 da Constituição Brasileira, o Estatuto da Criança e do Adolescente representou uma mudança paradigmática no que se refere ao Direito Juvenil, legitimando a Doutrina de Proteção Integral como princípio norteador do Novo Direito Juvenil Brasileiro.

Essa perspectiva significou o ingresso e reconhecimento das crianças e adolescentes no Estado Democrático de Direito, em igualdade com o cidadão adulto, ressaltando as peculiaridades de sua idade e capacidade, além dos direitos especiais que decorrem, precisamente, da especial condição de pessoas em desenvolvimento. Complementa Volpi (2001) que o Estatuto da Criança e do Adolescente consolida e reconhece a existência de um novo sujeito político e social “a criança e o adolescente”, detentor de atenção prioritária, independente de sua condição social ou econômica, etnia, religião e cultura.

A Doutrina da Proteção Integral preconiza que o direito da criança não pode ser exclusivo de um grupo, nem que seja classificatório. O então chamado “menor – carente”, “abandonado” ou “infrator”, deve ser respeitado em sua condição peculiar de desenvolvimento, o que rompe com a dicotomia menor-criança. O Estatuto regula, então, as ações voltadas a todas as crianças e adolescentes sem distinção. Estabelece que todas as crianças e adolescentes, independente de cor, raça ou classe social, sejam tratadas como cidadãos que precisam de atenção, proteção e cuidados especiais para se desenvolverem.

As políticas jurídicas e socioeducativas, anteriores à elaboração do ECA, tinham como pano de fundo a doutrina da situação irregular e suas políticas não eram dirigidas ao conjunto da população infanto-juvenil. A promulgação do ECA foi uma verdadeira transformação paradigmática no plano jurídico-legal que, especificamente, passou a se basear na definição das medidas socioeducativas e na doutrina da proteção integral.

O ECA foi a primeira lei brasileira e latino-americana que instituiu mudanças jurídicas descontínuas, isto é, diferenças significativas em relação ao Código de Menores, de modo a “eliminar” a perversidade do sistema antigarantista contido no paradigma da “situação irregular”, suprimindo as bases da PNBm, que estavam fundamentadas na ideologia da segurança nacional. São desconstruções que se diferenciavam fundamentalmente da legislação anterior, por introduzir o paradigma da “proteção integral”.

Assim é inaugurado, conforme Silva (2005), um sistema de garantia de direitos infanto-juvenis que inclui o devido processo legal, o contraditório e a responsabilização penal juvenil, até então inexistente na justiça menorista. Inovou também quanto à gestão, ao método e conteúdo dispensado à infância e aos adolescentes brasileiros, de modo a promover a democratização da coisa pública, a parceria Estado e sociedade e a municipalização dos serviços públicos.

Ainda no campo da gestão segundo a autora, a partir do princípio da democratização da coisa pública, o ECA se diferenciou profundamente do Código anterior, porque introduziu a participação popular nas questões referentes à infância e à juventude. Essa participação foi institucionalizada por meio dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direito, que mais do que símbolos da democracia, foram criados para exercitar a ação popular no âmbito governamental público.

Com relação aos Conselhos Tutelares, a infância brasileira passa a contar pela primeira vez na história com um serviço desse porte, com a participação de pessoas da sociedade, para zelarem pelos direitos das crianças e dos adolescentes. Desta forma, os movimentos pela infância sedimentam uma “nova” doutrina de participação da sociedade na formulação, controle e atendimento do direito infanto-juvenil.

O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. Sua criação, bem como seu funcionamento e atribuições, são garantidos através do Título V, Capítulo I do ECA, artigos 131 ao 140.

Segundo Ávila (2005), as propostas de ampliação da participação política da sociedade civil impressas nas normativas legais, por meio de processos de descentralização política e administrativa do Estado, configuram uma nova institucionalidade na área da infância e da adolescência. Surgem de novos espaços de interlocução e deliberações sociopolíticas, que inspiram a democratização das ações voltadas para famílias, crianças e jovens.

Para a autora, é na lógica da descentralização, ampliação dos espaços públicos de decisão e fortalecimento da participação popular que emergem os Conselhos Tutelares, como órgãos representativos da sociedade civil, no âmbito municipal, eleitos por meio de sufrágio universal, dentro dos limites determinados pelas leis eleitorais do país, de voto secreto e facultativo. Um órgão essencialmente político, inscrito na perspectiva de participação da sociedade civil no processo de democratização participativa. Esses Conselhos são compostos por membros exclusivamente representativos da sociedade civil, que assumem a responsabilidade por qualquer fato que viole ou represente ameaça de violação dos direitos de crianças e adolescentes em toda a abrangência municipal.

Já os Conselhos de Direitos, apresentam composição paritária entre governo e sociedade. Suas funções são ‘deliberativas’ em todos os níveis: municipal, estadual e nacional, e desempenham papel preponderante no processo de democratização. Cabe aos Conselhos de Direitos participar ativa e criticamente da formulação de políticas públicas; acompanhar, fiscalizar e controlar sua execução; denunciar as omissões e transgressões decorrentes da não aplicação do Estatuto.

### **1.5. O Estatuto da Criança e do Adolescente e as medidas socioeducativas**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim como a Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, adota a Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direito e pessoas em condição de desenvolvimento. Foi superada a terminologia “*menoridade*”, em razão de seu caráter discriminatório e estigmatizante, passando a adotar a terminologia “*criança e adolescente*” para toda a infância.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao contrário dos revogados Códigos de Menores anteriores de 1927 e 1979, traz uma definição diferenciada à infância e adolescência. Considera criança toda pessoa com idade de até 12 anos incompletos e define como adolescente toda pessoa com idade entre 12 e 18 anos. Essa diferenciação estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente respeita o estágio de desenvolvimento especial que essas duas categorias representam.

Ressalta Saraiva (1999) que o Estatuto da Criança e do Adolescente é norteado pelo princípio de que todas as crianças e todos os adolescentes, sem distinção, desfrutam dos mesmos direitos e pressupõem obrigações compatíveis com a idade.

Segundo o autor, o Estatuto da Criança e do Adolescente fez emergir três concepções diferentes, sobretudo no que se refere ao atendimento da criança e do adolescente em conflito com a lei.

A primeira concepção, como dito anteriormente, se refere à utilização da terminologia criança e adolescente, assegurando o desuso do termo “menor”. A segunda concepção referencia o ato ilícito praticado pela criança ou adolescente como ato infracional e não mais infração penal.

Já a terceira concepção enfatiza a presença de novos atores que estruturam o sistema de garantias do direito da criança e do adolescente, integrando Ministério Público, Juizado da Infância e Adolescência, Conselho Tutelar, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e demais profissionais ligados à área, posto que, outrora, o juiz era autoridade exclusiva, sobretudo para atuar perante a prática do ato infracional.

Segundo Neto (2001), o Estatuto da Criança e do Adolescente representa uma nítida e vigorosa conquista da sociedade civil organizada sobre os setores arcaico-repressores das elites brasileiras que, apesar de habitarem e locupletarem-se do poder público, viram-se obrigados, ante a (re)instauração democrática e o sentimento libertário existente no fim da década de 1980, a recuar estrategicamente de suas posições.

Para Volpi (1997), nesse entrave político não está em discussão a mera substituição de tratados legislativos (que no processo histórico-político do país, repete-se a cada novo mandato presidencial). Discute-se a superação de uma visão repressora, alicerçada na Lei de Segurança Nacional, que encara crianças e adolescentes como “menores portadores de carência”, por uma concepção mais democrática, na qual são encarados como cidadãos dotados de direitos e deveres, ressaltando-se suas condições específicas de crescimento e desenvolvimento. Valendo-se dessa diretriz, Estado,

sociedade e família, em suas diferentes áreas de atuação e responsabilidades, têm o dever de priorizar a efetivação desses direitos mediante a política de atenção e proteção integral ao segmento infanto-juvenil.

O ato infracional e as medidas socioeducativas estão recepcionados na parte Especial do Estatuto da Criança e do Adolescente. O artigo 112 estabelece as políticas de atendimento, as medidas de proteção, aos pais ou responsáveis, as medidas socioeducativas e um completo sistema de garantias de direitos.

Assim, o ato infracional passa a ser conceituado como toda conduta descrita como crime ou contravenção penal praticada por criança ou adolescente.

As modificações trazidas pelo ECA se pautaram na noção de periculosidade, abandonando a categoria “delinqüente” para utilizar a de “infrator”, cristalizando de vez a visão da menoridade como caso de polícia.

Diferente do que ocorriam no Direito do Menor, para o Direito da Criança e do Adolescente, a apresentação de indícios suficientes de autoria e materialidade do fato para a configuração de ato infracional é indispensável.

Nos casos de atos infracionais cometidos por crianças, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a aplicação de medidas de proteção. Essas medidas são destacadas a partir do artigo 98 e envolvem o encaminhamento da criança aos pais ou responsáveis; orientação, apoio e acompanhamento temporários, matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento à dependência química e, como medidas excepcionais, o abrigo em entidade de atendimento e a colocação em família substituta.

Título II - Das Medidas de Proteção - Capítulo I - Disposições Gerais - Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta.

Para os casos de ato infracional cometidos por adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a aplicabilidade das medidas socioeducativas que tem por fundamento o compromisso com o desenvolvimento humano integral do

adolescente, que além de priorizarem o caráter pedagógico no seu atendimento, permitem a participação da sociedade civil organizada na sua operacionalização.

O Estatuto definiu seis medidas a serem aplicadas a adolescentes autores de atos infracionais, que seguem uma ordem crescente do ato infracional menos grave para o mais grave. São previstas as seguintes medidas segundo o ECA:

Capítulo IV - Medidas Socioeducativas - Seção I - Disposições Gerais - Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

As medidas socioeducativas têm a finalidade de preservar a condição especial que tem o adolescente enquanto pessoa em desenvolvimento, mediante a realização das atividades pedagógicas que procuram oferecer alternativas, promovendo as atividades escolares, recreativas e de lazer e fortalecendo os vínculos com a comunidade.

A Advertência (ECA, artigo 115) se constitui numa medida admoestatória, informativa, formativa e imediata, sendo executada pelo Juiz da Infância e Juventude. A coerção se manifesta em caráter intimidatório, devendo envolver os responsáveis num procedimento ritualístico. A Advertência deverá ser reduzida a termos e assinada pelas partes. É uma medida que inicia e termina no contato com o juiz, que “adverte” o adolescente sobre o ato infracional com a presença de seu responsável.

A obrigação de reparar o dano (ECA, artigo 116), consiste em arrolar o que o adolescente extraiu da vítima e obrigá-lo a restituir. Como esta medida envolve recursos financeiros que, na maioria dos casos, provêm da família do jovem, os operadores consideram sua aplicação pouco recomendável, uma vez que a punição recai especialmente sobre os pais do jovem. Esta medida se torna muitas vezes inviável em virtude da situação socioeconômica de grande número de famílias cujos filhos são processados pelas Varas Especiais da Infância e Juventude. (TOREZAM, p. 2004)

Já a Prestação de Serviços à Comunidade (ECA, art. 117) consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e programas comunitários e governamentais, com uma carga horária semanal de até oito horas e pelo período máximo de seis meses.

Sua sistemática prevê a nomeação de pessoa competente para interpretar a medida para o adolescente e sua família, bem como encaminhar para as entidades

governamentais e não-governamentais que se dispõem a recebê-los, destinar tarefas e apresentar periodicamente informações escritas sobre sua frequência e desenvolvimento. (TOREZAM, 2004)

A Liberdade Assistida (ECA, artigo 118) consiste no acompanhamento do adolescente e de sua família pelo período de no mínimo seis meses, podendo se estender por mais tempo, de acordo com a sentença do juiz. Nesse período é designado um orientador que deve ser capacitado para acompanhar e inserir o adolescente e sua família em programas oficiais ou comunitários de auxílio ou assistência social. A orientação compreende ainda o acompanhamento escolar, desde a realização da matrícula até a frequência e o desempenho. Cabe ainda ao orientador promover a inserção do jovem em cursos de capacitação profissional e auxiliá-lo no ingresso ao mercado de trabalho.

A semiliberdade (ECA, artigo 120) prevê dois regimes: o que é determinado desde o início, no qual o jovem em liberdade passará para a instituição, e o segundo, que representa a transição da internação para semiliberdade. Esta medida não comporta prazo determinado e aplica-se no que couber às disposições relativas à internação.

Tal medida é considerada pouco eficaz, apontando-se como razões para tal a “inexistência” de programas pedagógicos que possam envolver durante o dia os jovens na escola, em cursos profissionalizantes, em atividades esportivas e de lazer, conforme faixa etária e interesses.

A última das medidas, a Internação (ECA, artigo 121), é sujeita aos princípios de brevidade e excepcionalidade, respeitando a condição de pessoa em desenvolvimento, sendo seu prazo máximo de três anos ou até que o jovem complete 21 anos de idade. Prevê avaliações devidamente fundamentadas a cada seis meses. A aplicação da Internação remete a um programa de privação de liberdade que, por definição, implica na contenção do adolescente autor de ato infracional num sistema de segurança eficaz.

O Estatuto da Criança e do Adolescente também prevê garantias processuais ao adolescente, tais como a obrigatoriedade da presença do advogado, o que possibilita uma igualdade na relação processual, superando a antiga prática do Código de Menores, onde a presença do advogado era facultativa, comprometendo a realização de uma efetiva defesa judicial. A ausência de advogado é causa de nulidade absoluta do processo e, assim, seria uma afronta ao princípio da isonomia impedir alguns cidadãos

de pleitear seus direitos em juízo, pelo fato de não terem condições de arcar com os honorários advocatícios e demais custas processuais. (VERONESE, 2006, p. 86)

Também, garantiu-se ao adolescente o conhecimento do ato infracional mediante citação ou meio equivalente admitido em direito, sendo o modo pelo qual se dá conhecimento do processo, e quando se inicia a relação processual. Os benefícios da Justiça Gratuita são assegurados aos adolescentes que não tenham condições de arcar com as despesas processuais.

Ao adolescente é assegurado o direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente e o direito de expressar suas opiniões perante as autoridades policiais, judiciais e também diante do Ministério Público.

Para o Direito da Criança e do Adolescente, o ato infracional é referência para a mobilização do sistema de garantias de direitos infanto-juvenis, segundo o qual a família, a sociedade e o Estado devem compartilhar esforços para a superação do complexo fenômeno da violência. A aplicação das medidas socioeducativas se efetua mediante a observância e o respeito das garantias processuais editadas pelos artigos 110 e 111 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 110. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal.

Art. 111. São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias: I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente; II - confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias a sua defesa; III - defesa técnica por advogado; IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei; V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente; VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento.

O legislador ao editar o *caput* do artigo 112, supracitado, lembrou-se de mencionar que a autoridade competente poderá aplicar as medidas socioeducativas, mas não tornará sua aplicação obrigatória. Então, antes de impor a medida socioeducativa, devem ser analisadas quais circunstâncias em que ocorreu o ato infracional, a gravidade da infração. É indispensável também que as medidas socioeducativas atendam às necessidades pedagógicas e sociais, definindo a mais adequada ao desenvolvimento do adolescente, conforme o primeiro, segundo e terceiro parágrafos do artigo 112.

Ademais, o artigo 114 estabelece que: A imposição das medidas previstas nos incisos II a VI do artigo 112 pressupõe a existência de provas suficientes da autoria e da materialidade da infração, ressalvada a hipótese de remissão, nos termos do artigo 127.



Cumpra salientar que, no sistema de justiça brasileiro, ainda são aplicadas as medidas socioeducativas consideradas mais severas, aquelas que implicam em privação de liberdade para um universo significativo de adolescentes. Essas decisões buscam fundamentos numa mentalidade antiga que foi historicamente reproduzida pelo Direito do Menor. Ainda é frequente a atuação judicial sem um compromisso efetivo com o Direito da Criança e do Adolescente.

No Direito da Criança e do Adolescente, as medidas socioeducativas devem ser aplicadas, optando-se por qualquer uma delas, porém, verificando em qual delas o adolescente tem maiores condições de desenvolvimento.

Na análise da jurisprudência brasileira, ainda há muitos juízes aplicam a medida socioeducativa de internação para as infrações mais graves, ou para aquelas que tiverem grande repercussão social, esquecendo-se que a finalidade essencial não é retributiva, mas antes de tudo socioeducativa.

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê que a medida de internação deverá ser cumprida em estabelecimentos especiais adequados, próximo da localidade onde reside o adolescente. Os estabelecimentos devem providenciar que os adolescentes que cumprem essa medida, ainda quem em caráter provisório, sejam tratados com respeito e dignidade, que possam se corresponder com seus familiares e amigos, habitar alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade, receber escolarização e profissionalização, realizar atividades culturais, esportivas e de lazer dentre outros previstos no artigo 124 do ECA.

Com o sistema de medidas socioeducativas o que se pretende é superar as concepções autoritárias de defesa social e do caráter retributivo, pois se sabe que a melhor alternativa de superação à violência é a emancipação humana e somente a promoção de alternativas educativas e sociais é capaz de apresentar novos horizontes.

Não se pode negar que mesmo com os avanços, ainda há muito que avançar no atendimento aos adolescentes em conflito com a lei. Estes adolescentes ainda são vistos como problemas sem solução, “*coisificados*” por sua condição socioeconômica, estigmatizados e alvo de violência. Por esses e outros motivos ainda temos um Sistema que não reinsere, pelo contrário exclui esses adolescentes, pois se pauta em práticas punitivas e repressivas.

## **CAPÍTULO II – A POLÍTICA SOCIAL E A PROTEÇÃO SOCIAL DIRECIONADA AOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM LEI**

É possível retratar a proteção social destinada às crianças e adolescentes em cada momento histórico, com o ordenamento social hegemônico no mesmo contexto. Porém não se pode descontextualizar esta vinculação, nem descuidar-se para que a visão sobre estes fatos históricos não se torne simplista e determinista, mas contrariamente, reconheça os fatores objetivos e a produção da subjetividade inerente à construção dos sujeitos e desses próprios espaços sociais (BOURDIEU, 1996).

As reflexões sobre o entrelaçamento e as implicações históricas e culturais não excluem os impactos sobre as crianças e adolescentes, no que se refere ao campo da proteção social, porém contribuem para que as práticas sociais em sua dinâmica de conformações e renovações determinem a capacidade de iniciar um novo processo de renovação social. Neste capítulo procura-se perceber tais inter-relações e discuti-las de forma a compreender com mais profundidade as questões relativas aos adolescentes em medidas socioeducativas.

### **2.1. O Estado e as políticas sociais: algumas reflexões**

É importante pensar no papel do Estado na estruturação das garantias sociais, quando se trata da questão da garantia de direitos. Segundo Faleiros (1988), o Estado pode ser considerado como a expressão maior de organização política da sociedade. Não é sinônimo de governo, como é comumente confundido, mas compreende todas as formas de gerência e de controle da sociedade, incluindo os conceitos de território, instituições e, também, o próprio governo. Este, por seu turno, compreende um conjunto coordenado de pessoas que controlam os cargos de decisão política e dão a direção principal ao Estado em um momento determinado.

Na definição de Gramsci (2003) "o Estado não é concebível mais que como forma concreta de um determinado mundo econômico, de um determinado sistema de produção". O Estado é, assim, a expressão, no terreno das superestruturas, de uma determinada forma de organização social da produção. O Estado é concebido, segundo Gramsci, como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições

favoráveis a sua máxima expansão, que, para ser eficazmente levada a cabo, não pode aparecer como realização dos interesses exclusivos de grupos diretamente beneficiados.

Essa definição de Estado, aqui esboçada, procura evitar uma concepção que o reduz ao aparelho coercitivo, pois, a construção do consenso também se encontra lugar nesse Estado. Os contornos do Estado para Gramsci são entendidos em seu sentido orgânico e mais amplo como o conjunto formado pela sociedade política e sociedade civil, ou para retomar uma fórmula já clássica (Estado = sociedade política + sociedade civil), ou seja, hegemonia encorajada de coerção.

Mas, desde que as primeiras pessoas se organizaram em comunidades e definiram uma série de regras de convivência, tinha-se em mente o princípio norteador, de que a prioritariamente, o Estado existiria para promover o “bem comum”. Hoje as formas de organização social estão bem mais complexas, pois existem divisões dentro da sociedade: classe social, etnia, religião, entre outras. Além de tudo, a forma de se pensar o Estado também ficou mais complexa.

O Estado, na forma como conhecemos, é relativamente novo: o chamado Estado Moderno surgiu somente no século XVIII e foi se afirmando e complexificando a partir dessa época. Seu funcionamento se relaciona diretamente com a sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações. O objeto do Estado seria, em última instância, pelo menos em tese, o cidadão em suas variadas demandas, inclusive aquelas de natureza informacional. (JARDIM, 1999, p.29)

Com a expansão do modo de produção capitalista, as sociedades se organizaram, inicialmente, em basicamente dois grupos: os patrões e os trabalhadores (empregados), estes, detentores da força de trabalho e aqueles proprietários dos meios de produção. Neste formato de organização da produção, o indivíduo sobrevive através de um trabalho. Sua própria forma de vida, de acordo com o processo produtivo, pode se tornar impedimento para os cuidados com os mais velhos e doentes, pois já se tornou necessário trabalhar para viver e, abrindo margem para a não efetivação de tais cuidados, seja pela falta de tempo disponível, ou mesmo pela falta de condições materiais decorrentes de poucos ganhos obtidos.

Na atualidade, conseguimos identificar o princípio de compartilhar responsabilidades pelo cuidar em uma das formas de assistência mais comum do Estado: a Previdência Social. Este sistema é organizado em nome da “solidariedade social”, ou seja, os jovens contribuem para arcar com a aposentadoria dos velhos e para

o tratamento dos doentes; os empregados para o auxílio aos desempregados, os ativos para os inativos e assim por diante. Cabe ressaltar que a efetivação dessa organização, também, faz parte de um complexo processo historicamente construído.

As políticas sociais que efetivam os direitos e conquistas são vistas da seguinte forma:

Ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão. (FALEIROS, 1998, p. 08)

As políticas sociais também são consideradas benefícios destinados aos responsáveis pela força de trabalho, através de fundos por eles mesmos financiados. É uma forma de se assegurar as condições de vida dos trabalhadores, podendo assim ser chamada cidadania. Com isso, ocorrem embates na sociedade para que se definam onde esses recursos serão aplicados.

Para Sposati (1998), a assistência dada à população por meio de “benefícios” individuais, grupais ou coletivos é originada de uma situação real, contudo não deixa de ser uma maneira do Estado “mascarar” a dívida social que possui com a população. Porém, vista pela lógica do capital, essa assistência representa a única forma de obter o acesso a bens e serviços a que têm direito.

Faleiros (1988) entende que a partir dos princípios de colaboração, proteção social, harmonia e paz social, foram delineadas as diversas formas de relação entre o Estado e os seus cidadãos. A magnitude da oferta de benefícios à população varia de acordo com a forma como o Estado é organizado política e economicamente. Algumas formas de organização de corte mais liberal (os Estados Unidos, por exemplo) defendem que o Estado deve restringir sua ação aos mais carentes.

A assistência é vista, de acordo com Sposati (1998), como um mecanismo presente nas políticas sociais, nas quais estas atravessam e são atravessadas pelos choques existentes nas lutas de classes.

A assistência social, através de seus programas, torna-se, assim, o conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, junto às classes subalternizadas, com aparente caráter compensatório das desigualdades sociais geradas pelo modo de produção. Esta concepção não diferencia assistência social de outras políticas sociais, pois termina por identificar as políticas públicas da elite social como

políticas de assistência pública. Especialmente, porque o Estado não desfaz esta ligação superficial do assistencial, permitindo não só responder de forma precária e insuficiente, como renovar a tutela junto às classes subalternizadas.

Na maioria dos países capitalistas europeus, contudo, o princípio é o da igualdade e não da solidariedade. Assim, o Estado dispõe de uma política de seguridade social que garante serviços e benefícios ao cidadão desde seu nascimento até sua morte.

Este “acesso geral” à educação, saúde e justiça, existente na Europa, decorre de direitos estabelecidos e se justifica em nome da cidadania, sendo que "o cidadão é um sujeito de direitos sociais que tem igualdade de tratamento perante as políticas sociais existentes" (FALEIROS, 1988, p.20). Este tipo de organização estatal, no âmbito das políticas sociais, é conhecido com *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social.

Na concepção de Faleiros (1988), este Estado de Bem-Estar Social garante a todos os cidadãos o acesso a certos serviços gratuitos e a prestação dos benefícios mínimos, que seriam aqueles subsídios necessários para garantir a subsistência dos cidadãos nas situações em que os mesmos sejam incapazes de sobreviver.

Em se tratando de igualdade, no âmbito das políticas sociais são asseguradas as mínimas condições para que este indivíduo sobreviva, mesmo que de forma irrisória. As formas utilizadas pelo governo para a concessão destes serviços são as Políticas Sociais de Assistência.

Para que o cidadão ingresse no programa de assistência, existem critérios estabelecidos: estar sem poder trabalhar (por impossibilidade individual ou social), estar sem seguro-desemprego, sem fonte de renda e com um mínimo ‘aceitável’ de bens (FALEIROS, 1988). Tais condicionalidades da Política de Assistência Social, na atualidade, podem entrar em choque com o que propõem quanto à universalidade das políticas sociais<sup>2</sup>.

Ainda que o indivíduo se enquadre nas situações de vulnerabilidade social é necessário, em uma assistência social com condicionalidades, que se comprovem tais questões. Tudo isto serve para estabelecer o tipo de ajuda a ser fornecida, sendo sempre inferior ao salário mínimo vigente. Para os jovens que estão capacitados a trabalhar são estabelecidos critérios mais rigorosos de auxílio do que às pessoas mais idosas e incapacitadas.

---

<sup>2</sup> Fonte: Texto para discussão n 180/Faculdade de Economia – Universidade Federal Fluminense. Célia Lessa Kerstenetzky.

Mesmo sendo considerada como um direito do Estado de Bem-Estar Social, a assistência social é vista de forma contraditória, pois cada caso necessita ser analisado para que se classifique o indivíduo como “capaz” ou “incapaz” de realizar seu trabalho. Caso sua inaptidão ao trabalho seja confirmada, o mesmo fica estigmatizado como um entrave para a sociedade consumista e competitiva, pois este não mais participa da geração de renda da sociedade.

A igualdade que existe no discurso do *Welfare State* não se concretiza através das políticas sociais, pois “na teoria e na prática econômica capitalista liberal, a liberdade surge como prioritária em relação à igualdade” (FALEIROS 1988, p.24). Essa liberdade à qual o autor se refere é vista pelas pessoas como o direito de escolha de seu próprio trabalho como das condições e dos serviços que o Estado lhes oferece.

Para Faleiros (1988), as restrições quanto ao acesso a bens e serviços sociais no Estado do Bem-Estar Social estão ligadas ao sistema capitalista e suas contradições existentes. O Estado deve manter os mecanismos do mercado de trabalho e as relações capitalistas de produção, ao mesmo tempo em que regula as atividades do mercado e da produção, atendendo à prestação de serviços e benefícios como direito à cidadania. Isto se dá pelas contradições e conflitos gerados na sociedade, onde a mesma apresenta riscos incessantes para as pessoas e para o esgotamento de sua força de trabalho.

Em meio a essa política de custeio do cidadão, surge uma proposta que se contrapõe. Chamada de *Workfare*, essa nova ideologia prega uma espécie “auxílio-atividade” considerada como: “(...) uma política que vincula os benefícios sociais à prestação de um serviço, remunerado ou não, para, segundo seus componentes, estimular a disciplina do trabalho e evitar a dependência e o chamado parasitismo dos beneficiados” (FALEIROS, 1988, p. 194).

Essa política vigorou por volta dos anos de 1970 com a decadência do *Welfare State*, durando aproximadamente uma década. A causa dessa desestabilidade geral, na referida década, pode ser atribuída à crise mundial, seguida da recessão econômica e impulsionada pela crise do petróleo. O cenário mundial se torna propício ao ressurgimento das idéias liberais, sendo agora chamado Neoliberalismo.

A intencionalidade que pauta a ideologia neoliberal é de manter o Estado fortalecido, a fim de romper o poder de representantes de organizações sociais, como os sindicatos e assim controlar o dinheiro. No que diz respeito aos gastos sociais e às

intervenções econômicas, o poder estatal não deveria atuar apelando para a livre iniciativa e a liberdade do mercado.

A meta do governo neoliberal seria manter a estabilidade monetária, mas para que isso aconteça, faz-se necessário conter os gastos com o bem-estar e restaurar a taxa de desemprego considerada “natural”.

Para Faleiros (2000), o neoliberalismo conseguiu sua hegemonia somente na década de 1980. Apesar de seu êxito, este modelo fracassou em alguns aspectos, principalmente, pela falta de decréscimo da participação estatal, pois o peso do Estado de Bem-Estar não diminuiu, apesar de todas as medidas realizadas para controlar os gastos sociais.

Devido ao grande número de trabalhadores desempregados e ao aumento demográfico dos indivíduos aposentados, os gastos sociais aumentaram levando o Estado a gastar bilhões em pensões, a primeira evidência de ineficiência deste modelo.

Já na década de 1990, o neoliberalismo ganhou um segundo alento pelo menos em seu lugar de origem, a Europa. Após novas recessões, os êxitos eleitorais foram, em vários países, a garantia da vitalidade deste modelo. Outro marco importante para sua garantia foi à queda do comunismo na Europa Oriental e na União Soviética, de 1989 a 1991, marcando o triunfo do sistema capitalista.

Segundo Faleiros (2000), no Brasil o modelo neoliberal teve início no governo do presidente Fernando Collor (de 1990 a 1992). Porém, somente no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (de 1996 a 2003), consolidou-se a diminuição dos gastos sociais, desemprego, desarticulação dos sindicatos, e foram realizadas as primeiras privatizações. Em suma, os resultados mais evidentes se deram na participação social cada vez menor do Estado e na substituição dos direitos sociais e da cidadania em benesse, caridade e filantropia.

Historicamente, a política neoliberal foi um “divisor de águas” em todos os âmbitos. Teve como intenção principal a descentralização dos serviços prestados por algumas áreas geridas pelo governo (telefonia, fornecimento de energia elétrica, exploração de petróleo, administração de rodovias, entre outros) na conhecida política das privatizações.

Na concepção de Faleiros (2000), o neoliberalismo economicamente fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Ao contrário,

socialmente conseguiu muito dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como desejava.

Ideológica e politicamente, alcançou tal êxito que seus fundadores, possivelmente, jamais pensaram e, pode-se considerar que nenhuma ideologia convencional conseguiu um predomínio tão abrangente, desde o início do século, como a neoliberal hoje.

Nessa tendência neoliberal mundial, observa-se um fenômeno que pode ser descrito pela generalização de todas as atividades que circundam uma sociedade. Com o auxílio da grande acessibilidade às informações, que tem na internet uma grande ferramenta, busca-se, em exemplos bem sucedidos, adotar medidas que facilitem a criação e aplicação de atividades e serviços que reduzam custo e tempo de execução. Essa generalização provoca implicitamente uma padronização de atividades, criando modelos a serem seguidos.

Não obstante, os detentores de um determinado *know-how*<sup>3</sup> querem que seu produto ou serviço seja utilizado pelo maior número possível de pessoas, levando-os a que os possa adquirir. A difusão em massa dessas atividades é chamada globalização.

Atualmente, o termo globalização é utilizado em larga escala. Tornou-se a palavra-chave dos anos de 1990, sendo aplicada aos mais diversos ramos de atividades e em diversas circunstâncias do mundo Pós-Guerra Fria. Baseando-se nas filosofias do capitalismo, tudo aquilo que se globaliza e diretamente relacionado ao capital.

(...) a globalização não é um processo homogêneo, ou de construção de homogeneidade de condições de vida entre os povos. Isto só vale para o consumo-padrão no mercado. De fato a globalização é um processo heterogêneo sob muitos aspectos. (SPOSATI, 1999, p.65)

Para Sposati (1999), é preciso saber que a globalização não deve ser considerada exclusivamente um fenômeno econômico ou um processo único. Considera como uma mistura complexa de processos frequentemente contraditórios, geradores de conflitos e de novas maneiras de estratificação e poder, que intima fortemente subjetividades e tradições, cobrando maior flexibilidade na ação diante do incremento da complexidade e da incerteza, não no que se refere apenas à criação de sistemas em grande escala, mas também às mudanças nos contextos locais e pessoais de experiência social.

---

<sup>3</sup> Expressão do Inglês que significa: saber como fazer.



## **2.2. A política de Assistência Social e a Proteção Social no Brasil contemporâneo: pontuando questões**

Mesmo num mundo globalizado, as políticas sociais no Brasil atual, para a área assistencial, tornaram-se mais sistemáticas e regulamentadas. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) está legalmente reconhecida: direito social e dever estatal pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Através da organização de diversos grupos e movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, intelectuais, profissionais liberais, segmentos da Igreja, organizações públicas e privadas, profissionais da área, entre outros, foi se construindo a proposta da Lei Orgânica de Assistência Social, que priorizava o atendimento à população vulnerabilizada e/ou excluída.

Em 1991, foi realizado em Brasília o I Seminário Nacional de Assistência Social, com a participação de diversas entidades da categoria profissional. Nesse Seminário, foi criada uma comissão para defender a aprovação da LOAS, ressaltada no documento “Ponto de Vista que Defendemos”, subsidiando um novo projeto de Lei de nº 3154/91.

Com a aprovação da LOAS, a Assistência Social passa a ser regulamentada como Política Pública, representando a possibilidade de rompimento com o histórico de caráter filantrópico, benesse e paternalismo da assistência no Brasil.

Sua implantação, deliberada pela Lei nº 8742/1993, regulamenta em seus aspectos essenciais, na tradução real dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, a construção de uma nova etapa da Política Nacional de Assistência Social no país. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), relatado no artigo 22, vem reafirmar o atual sistema de descentralização e participação da assistência no país.

Todavia, para a efetivação da Assistência Social como política pública, é imprescindível sua integração e articulação à seguridade e as demais políticas sociais. A concepção de Assistência Social e sua materialização em forma de proteção social básica e especial (média e alta complexidades) conforme previsto na PNAS requer situar e articular estas modalidades de proteção social ao conjunto das proteções previstas pela Seguridade Social.

A função da Assistência Social estabelecida na PNAS é a de garantir proteção básica e especial, sendo importante definir claramente o que e quais são as ações ou serviços sócio-assistenciais que possuem o caráter básico e especial.

Pode-se dizer que básico é aquilo que é mais importante, fundamental, primordial, essencial, ou aquilo que é comum a diversas situações. Consta na PNAS e na Norma Operacional Básica (NOB), que a Proteção Social Básica se refere às ações preventivas, que reforçam a convivência, socialização, acolhimento e inserção, e possuem um caráter mais genérico voltado prioritariamente para a família. Visa desenvolver potencialidades, aquisições e fortalecer vínculos familiares e comunitários, destinados a população em situação de vulnerabilidade social (PNAS, p.27).

As ações da Proteção Social Básica deverão, prioritariamente, ser realizadas dentro dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). A Proteção Social Especial se refere a serviços mais especializados, destinados a pessoas em situações de risco pessoal ou social, de caráter mais complexo. Diferencia-se da Proteção Social Básica por “se tratar de um atendimento dirigido às situações de violações de direitos” (PNAS, p.31).

Os serviços de Proteção Social Especial se caracterizam em níveis de complexidade, hierarquizados conforme a especialização exigida na ação e se diferem, respectivamente, entre serviços de proteção especial de média e de alta complexidade.

Os serviços de média e alta complexidade devem ser oferecidos de maneira continuada a cidadãos e famílias em situação de risco pessoal e social por ocorrência de negligência, abandono, ameaças, maus-tratos físicos e psíquicos, discriminações sociais e violações aos direitos humanos e sociais (CREAS, p.4).

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é considerado integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e deve ser constituído como pólo de referência, coordenador e articulador da Proteção Social Especial de média complexidade, responsabilizando-se pela oferta de orientação e apoio especializado e continuado de assistência social a indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas sem rompimento de vínculos.

As crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social, e cujos vínculos ainda não foram rompidos, são atendidos no CREAS, respeitando as condicionalidades do programa.

A política de atendimento a esta demanda social vem ganhando avanços primordiais para seu acompanhamento e desenvolvimento. A proteção destinada à criança e ao adolescente dentro da perspectiva do SUAS tem viabilizado um sistema de garantias de direitos, já preconizado no ECA, permitindo que estes sujeitos sejam autores de suas própria história.

A proteção social é considerada como uma regularidade histórica. Estão presentes em diferentes espaços e tempos, diversos sujeitos e instituições – públicas e privadas – expressos em práticas destinadas a assegurar a defesa de indivíduos em situação eventual ou permanente de perda de autonomia, em marcos culturais, políticos e sociais determinados.

A proteção é um conjunto de práticas sociais que estão presentes em todas as sociedades. Estas práticas atuam em diversos níveis, podendo ser mais específicas, nos casos de maiores vulnerabilidades sociais, isto é, sobre as limitações de pessoas que não possuem condições de viver ou sobreviver sem algum tipo de auxílio, porém não significa necessariamente “boa ação”. O que define seu conteúdo é a cultura, a sociedade em que o indivíduo está inserido.

A proteção social pode ser considerada como um processo de permanente construção, que envolve multiplicidade de proposições sociais, institucionalizadas ou não, focando as ações societárias imbricadas a diversos contextos sociais. As configurações das práticas de proteção social podem ser consideradas como de longa duração, relacionadas à atenção com a vida humana, podendo ser exercidas em dois tipos de proteção: primária (próxima) e secundária.

Segundo Castel (2001), a proteção próxima é executada pelos familiares e pelos vizinhos, podendo ser contextualizada na esfera privada. Já na proteção secundária, suas ações são desenvolvidas pelas instituições públicas e/ou privadas.

Apesar das conquistas trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a política de proteção social direcionada a estes atores ainda precisa de atenção, pois a trajetória da infância e da juventude carrega consigo uma tensão entre a confirmação e a concretização das rupturas nele preconizadas.

As principais dificuldades para a efetivação da aplicação do ECA estão fundamentadas num processo considerado histórico-sócio-econômico-cultural e pelas sérias questões sociais.

Para Castel (2001, p.45) “A vulnerabilidade nascia do excesso de coerções, enquanto, agora, aparece suscitada pelo enfraquecimento das proteções”. O atual quadro de desigualdade social no Brasil é uma questão a ser enfrentada com seriedade.

A efetivação das políticas de proteção social, direcionadas à infância e à adolescência, está interligada ao papel do Estado e da Sociedade. As redes de proteção se encontram entrelaçadas buscando assim a proteção e a efetivação de suas ações. Existe certa possibilidade de o indivíduo encontrar dificuldades ao iniciar o processo de integração primária, como também a desfiliação entendida como:

(...) uma ruptura desse tipo em relação às redes de integração primária; um primeiro desatrelamento com respeito às regulações dadas a partir do encaixe na família, na linhagem, no sistema de interdependência fundadas sobre o pertencimento comunitário. (CASTEL, 2001, p.51)

Existe ainda o risco da desfiliação que de acordo com Castel (2001, p.51) “quando o conjunto das relações de proximidade que um indivíduo mantém a partir de sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para segurar sua proteção.” Portanto as comunidades consideradas “estruturadas” podem de certa forma, a partir de certas condições, “remediar” de maneira incompleta as condições de vida dos indivíduos considerados não amparados pela sociabilidade primária.

Quando aparece no sistema de proteção mais próxima, “a sociabilidade primária é menos rompida do que distendida, e o sucesso das operações de recuperação depende de sua elasticidade que não é infinita.” (CASTEL, p.51-52).

### **2.3. A efetivação das políticas para adolescentes em conflito com a lei: a implementação do SINASE e seu significado**

A infância e a juventude das classes pobres sempre foram objetos de preocupação, mas nem sempre têm obtido dos governos a atenção necessária. No passado, representavam uma ameaça à ordem social, devendo ser contida e também responsabilizada pelo futuro da nação. Logo, foram fruto do controle social e comumente tratadas através de práticas punitivas e repressivas.

A adolescência é uma fase da vida humana marcada por um *status* ambíguo entre a infância e a idade adulta. O adolescente vive o “não mais”, em relação à criança

que foi, e o “ainda-não”, em relação ao adulto será. Esse é, pois, um período crucial do desenvolvimento do ser humano.

É na adolescência que a pessoa é levada a se defrontar com questões fundamentais como: plasmar sua identidade pessoal e social e forjar seu projeto de vida. Este momento é singular na vida de qualquer jovem. No caso de fazer parte de segmentos societários discriminados, a situação se torna ainda mais complexa.

Os adolescentes que se encontram em conflito com a lei têm, na maior parte dos casos, uma realidade marcada pela situação de dependência química, baixa escolaridade, ausência de uma figura familiar que os acompanhe de forma efetiva, desemprego, baixa renda familiar, falta de planejamento familiar, dentre outras questões que contribuem para levá-los ao cometimento do ato infracional.

Em levantamento estatístico realizado pela SEDH (2004 apud SINASE, 2006), foi identificada no Brasil a existência de 39.578 adolescentes no sistema socioeducativo. Este quantitativo representa apenas 0,2% do total da população desta faixa etária no Brasil. 70% do total de adolescentes no sistema socioeducativo se encontravam em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, o que pressupõe que sejam atos infracionais menos graves.

Os adolescentes (12-17 anos) não são os maiores responsáveis pela violência no Brasil. As estatísticas mostram que o percentual de infrações feitas por eles é de menos de 10%, contra 90% das infrações de adultos. Se comparados com a criminalidade adulta, os delitos juvenis não têm grande relevância estatística. No entanto, tais delitos obtêm visibilidade maior na mídia, principalmente quando se trata de fatos graves.

O Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinvente (ILANUD), órgão regional que compõe a Rede do Programa de Prevenção do Crime e Justiça Criminal das Nações Unidas, informou que, de 2.100 adolescentes acusados em São Paulo, apenas 1,6% deles tinham cometido crimes contra a vida, como homicídio. Dados de 2003 da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo, 1% dos homicídios dolosos (com intenção de matar) em todo o Estado. 1,5% do total está envolvido em roubos – maior motivo de internação na FEBEM – e 2,6% em latrocínios. Outros dados do ILANUD mais atual informam que 73,8% do total de atos infracionais são contra o patrimônio, das quais mais de 50% são meros furtos.

Desde o início dos anos de 1990, a Política Social Internacional vem sofrendo significativas alterações em seu desenho, tornando mais complexo o processo de avaliação. No caso brasileiro, vem ocorrendo um processo significativo de inovação no perfil político, institucional, econômico e financeiro da ação do governo federal no enfrentamento da questão social. A inovação brasileira é percebida nas seguintes ações:

- descentralização de programas;
- aumento dos níveis de participação social;
- tentativas de aumento de integração setorial e inter-setorial;
- focalização de clientela e de regiões.

Embora o SINASE esteja em processo de implementação, já é possível identificar que a sua proposta é um fator contribuinte para a promoção dos adolescentes em conflito com a lei e para uma execução das medidas de forma pedagógica, visando o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente.

É através do processo de municipalização das medidas socioeducativas que os adolescentes e seus familiares poderão ficar próximos e obter oportunidades, sejam elas profissionais ou escolares, pois ficam dentro do seu território ao cumprir a medida.

Tendo em vista as características do SINASE, que propõe um trabalho objetivando a inclusão dos adolescentes em conflito com a lei, é preciso analisar que, nesta fase de implementação da municipalização do atendimento, a avaliação se detém à análise da adesão dos municípios dentro do contexto social, pois, dentre os novos poderes dos municípios, no âmbito governamental, figuram as decisões protetivas ou preventivas na defesa dos direitos de suas crianças e dos adolescentes.

Um dos objetivos do SINASE é que estes adolescentes possam ser acompanhados dentro de seu território priorizando a convivência familiar e comunitária, possibilitando que a execução da medida socioeducativa em meio aberto seja eficaz e que o adolescente não reincida o seu ato infracional.

### **2.3.1. O SINASE: significado e ações**

O SINASE é oriundo de uma construção coletiva que envolveu diversas áreas do governo, e representantes de entidades que estão envolvidos na área, bem como vários

debates realizados por operadores do Sistema de Garantia em encontros regionais que abrangeu todo país.

É um subsistema dentro do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que rege a política de proteção social e de justiça compreendendo o atendimento ao adolescente em conflito com a lei desde o processo de apuração, até a aplicação e a execução de medida socioeducativa.

O SINASE se comunica e sofre interferência dos demais subsistemas internos ao Sistema de Garantia de Direitos (SGD), tais como Saúde, Educação, Assistência Social, Justiça e Segurança Pública.

A sistematização e a organização das propostas do SINASE foram apresentadas em fevereiro de 2004 pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e com suporte do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Em novembro do mesmo ano, durante três dias foram realizados debates em nível nacional, nas quais mais de 160 atores do SGD, discutiram e aprofundaram sobre a temática de maneira imperativa para a elaboração deste documento.

A construção do SINASE se baseou principalmente num tema que tem mobilizado a sociedade brasileira, os meios de comunicação e os diversos segmentos da sociedade. O questionamento se pautou em torno do que fazer para enfrentar as situações de violência que envolviam os adolescentes autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento da medida.

Percebeu-se a necessidade de articular os diferentes níveis de governo e da co-responsabilidade da família, da sociedade e do Estado, na construção deste sistema e de um pacto social, em que todos os atores estivessem envolvidos com a temática, tendo como objetivo priorizar as medidas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida), deixando em segundo plano as medidas em meio fechado (semiliberdade e internação), que só devem ser aplicadas em última instância.

Outra prioridade é a municipalização dos programas em meio aberto, através da articulação de políticas intersetoriais em âmbito local, e a construção de redes de apoio nas comunidades. Almeja-se, ainda, a regionalização dos programas de privação de liberdade, buscando assegurar o convívio familiar e comunitário dos adolescentes.

Essa municipalização garante que as medidas socioeducativas, quanto ao atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei, seja executada no limite geográfico do município, a fim de garantir e fortalecer sua inserção na comunidade e na família. É válido ressaltar que não se pode confundir municipalização do atendimento socioeducativo com descentralização político-administrativa, pois a municipalização preconizada no ECA não possui a mesma concepção de definição de municipalização adotada pela doutrina do Direito Administrativo, pois este assume uma visão de descentralização política ou administrativa

A descentralização se refere à distribuição de competência de formulação de políticas entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e municípios). Já na descentralização política, cada um exerce suas atribuições próprias, que não dependem de concessão e transferência. A descentralização administrativa está relacionada com a maneira do Poder Público administrar e implementar as políticas.

O SINASE é considerado sistema integrado, articulando os três níveis de governo a fim de desenvolver esses programas de atendimento, levando e conta a intersetorialidade e a responsabilidade da família, sociedade e Estado. Também estabelece competências aos conselhos de direito da criança e do adolescente, onde estes devem fundamentar suas decisões em parcerias com os Poder Judiciário e Ministério Público.

O estímulo à prática da intersetorialidade é uma ação preconizada pelo SINASE, que visa favorecer essa articulação, com a finalidade de promover qualidade e efetividade dos atendimentos e concretizar os direitos básicos e sociais, através de uma política setorial, de acordo com cada competência e atribuições dos órgãos envolvidos.

A aproximação entre as diversas políticas deve ser encaminhada de modo a incorporar o acúmulo de duas ou mais áreas em duas esferas. A primeira esfera trata dos conhecimentos que acumulou, desde sua perspectiva específica, a respeito do problema sobre o qual se quer intervir. A segunda é a articulação propriamente dita das ações.

Sposati (2004, p.39) nos mostra, em termos gerais, como isso acontece: “Todas as políticas sociais devem operar a referência e contra-referência interna e externa”. Este processo não é de exclusividade de determinada política, mas de todas aquelas que possuem a leitura integral e integradora das necessidades sociais.

É importante que o acesso às políticas sociais seja realizado prioritariamente através de equipamentos públicos mais próximos a residência dos adolescentes, para



que estes possam se desenvolver e cumprir a medida de forma pedagógica e não punitiva, com equipe técnica especializada.

Para cada tipo de medida o SINASE estabelece uma equipe mínima para a realização dos atendimentos socioeducativos. No caso dos programas que executam a medida de prestação de serviço à comunidade, a equipe deve ser composta por: 01 técnico para cada 20 adolescentes, 01 Referência Socieducativa<sup>4</sup> para cada grupo de até 10 adolescentes e 01 orientador socioeducativo para até 02 adolescentes ao mesmo tempo a fim de garantir a individualização do atendimento. A referência e o orientador são pessoas do próprio lugar onde os adolescentes serão inseridos para facilitar o acompanhamento e a eficácia do trabalho.

Para a execução de Liberdade Assistida (LA) é necessária uma equipe mínima contendo técnicos de diversas áreas de conhecimento, promovendo o atendimento psicossocial e jurídico pelo próprio programa ou através da rede de serviços existente no município. É dividida em Liberdade Assistida Comunitária (LAC) e Institucional (LAI).

No caso da LAC, é necessário 01 técnico para cada 20 orientadores comunitários, a fim de realizar acompanhamento e monitoramento a esses orientadores, e estes ficarão no máximo com 02 adolescentes simultaneamente. Já na LAI cada técnico acompanhará no máximo 20 adolescentes.

Tratando-se dos recursos financeiros que são utilizados para a implementação do SINASE, estes são provenientes da seguridade social, responsável pela política integral dos direitos sociais da população e das fontes do Fundo da Criança e do Adolescente.

Toda definição, em termos de proposta a ser efetivada nos atendimentos, constitui-se em grande avanço no âmbito das políticas públicas para os adolescentes autores de atos infracionais, no que se refere à execução das medidas socioeducativas, principalmente aquelas executadas em meio aberto, a grande questão é como efetivá-las.

O SINASE foi pauta da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em Brasília no ano de 2008. Foram colocados muitos desafios e avanços trazidos com essa política e propostas para que o SINASE seja implementado em sua totalidade.

---

<sup>4</sup> Um profissional de nível superior ou com função de gerência ou coordenação nos locais de prestação de serviço comunitário, que será responsável geral tanto pelos adolescentes prestadores de serviço comunitário quanto pelo funcionário guia. (SINASE, p. 43)

É importante a existência de articulações para que o SINASE seja implementado, entre elas se destacam as seguintes:

1) estímulo à prática da intersetorialidade; 2) campanhas conjuntas destinadas à sociedade em geral e aos profissionais da área, com vistas à concretização da Doutrina de Proteção Integral adotada pelo ECA; 3) promoção de discussões, encontros, seminários (gerais e temáticos) conjuntos; 4) respeito às competências e atribuições de cada ente federativo e de seus órgãos, evitando-se a sobreposição de ações; 5) discussão e elaboração, com os demais setores do Poder Público, para expedição de atos normativos que visem ao aprimoramento do sistema de atendimento; 6) expedição de resoluções conjuntas, disciplinando matérias relacionadas à atenção a adolescentes inseridos no SINASE.

Através dessas articulações e de outras que surgiram ao longo do processo de implementação do SINASE, os municípios se pautaram para efetivar a municipalização das medidas socioeducativas promovendo os adolescentes e seus familiares dentro do seu território acompanhados pela rede socioassistencial.

Com o sistema de medidas socioeducativas o que se pretende é superar as concepções autoritárias de defesa social e do caráter retributivo, pois se sabe que a melhor alternativa de superação à violência é a emancipação humana. Somente a promoção de alternativas educativas e sociais é capaz de apresentar novos horizontes.

### **2.3.2. Descentralização e Municipalização como formas de viabilização da política socioeducativa**

A descentralização no contexto brasileiro tem se caracterizado por uma significativa incerteza em relação a seus rumos. Isso não implica em negar os aspectos positivos gerados pela descentralização na esfera da gestão das políticas sociais.

Destacam-se, no processo de centralização e descentralização na história recente das políticas públicas no cenário brasileiro, três fases distintas.

A primeira envolve o regime militar do pós 1964, sendo caracterizada por altíssimo grau de centralização, a qual marcava o processo de formulação e operacionalização das políticas públicas, principalmente as de corte social.

A segunda fase, que compreendeu boa parte dos anos de 1980, foi caracterizada pelos esforços de descentralização e formação de um novo modelo de federalismo. Através da Constituição Federal de 1988 e de outras legislações infraconstitucionais,

redefiniu a situação que prevalecia na fase anterior ao estabelecer a partilha de responsabilidade pelas intervenções na área social entre os diversos níveis de governo, ao mesmo tempo em que definiram os atores responsáveis pelas diversas ações como: o monitoramento e a avaliação, capacitação, etc.

Já a terceira fase começa a se desenvolver nos anos de 1990, tempo marcado pelas tendências de recentralização parcial das definições das políticas públicas de corte social. Para Abrucio (2005), a motivação destas tendências foi impulsionada por um conjunto integrado de fatores políticos e econômicos que afetaram os municípios, a exemplo dos desequilíbrios financeiros e da perda de autonomia.

Os desafios e dilemas de descentralização atualmente podem ser entendidos com clareza em diversas áreas. Temos como exemplo alguns programas da Política de Assistência Social (PNAS).

A realidade que se faz presente está também relacionada com a reestruturação das políticas sociais de âmbito local, no caso, na esfera municipal. Neste sentido, Cordioli (1995, p.9) destaca que “o Estado passa a transferir as poucas iniciativas sociais pelas quais ainda ficaria responsável para os municípios”, este movimento se dá baseado na tese de que estes entes têm melhores condições para identificar e solucionar os problemas da localidade.

Um processo de hiperespecialização do espaço, ou seja, algumas áreas serão especializadas em determinados tipos de empresas, que requerem contingentes determinados de mão-de-obra. O objetivo é garantir a este espaço uma autonomia político-administrativa capaz de corresponder a suas necessidades específicas. O municipalismo é o que melhor corresponde a esta situação, pois as estruturas estatais municipais podem se flexibilizar para cumprir as demandas de seu espaço geoeconômico. Rompe com isto a concepção de que o Estado deve atender os setores menos favorecidos e as regiões menos desenvolvidas, promovendo certa distribuição de riqueza e a diminuição das diferenças econômicas e sociais (Cordioli, 1995, p.9)

Desta forma, é de competência dos municípios tanto a responsabilidade pela indução de seu próprio desenvolvimento, como também pela distribuição de riqueza e diminuição das diferenças sociais. Porém, tal situação acaba por gerar um distanciamento maior entre os municípios mais ricos e aqueles mais pobres. Portanto, temos de um lado a ampliação da importância dos municípios dentro do contexto político, com maior disponibilidade de recursos para aplicação nos programas e

políticas sociais que estão sob a responsabilidade deste nível de governo, e por outro, condições diferenciadas de atendimento às demandas de cunho social, decorrentes de uma realidade que está correlacionada com o porte e com a capacidade de atendimento dos municípios.

A descentralização, não pode ser considerada como uma simples transferência de funções sem responsabilidades dos níveis superiores. Contudo, para ter efetividade requer, entre outros aspectos, apoio técnico e financeiro às unidades descentralizadas para gerar desdobramentos positivos nas políticas públicas de cunho social e se constituir como efetiva partilha de poder do governo com a sociedade. Somente desta forma é que os produtos da descentralização, principalmente aqueles relacionados à municipalização das políticas sociais serão capazes de produzir os resultados esperados.

Dentre os entes da Federação, os municípios são os que se encontram mais próximos da população a ser atendida pelas políticas públicas. Além disto, consta na Constituição Federal de 1988 que a sociedade deve participar da discussão e elaboração destas políticas.

A Constituição de 1988 reafirma o papel do município na implementação de políticas para que as crianças e os adolescentes possam se desenvolver saudavelmente. Tendo esta concepção, o Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza, em seu artigo 88, a municipalização como uma de suas diretrizes da política de atendimento.

A municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto é um desafio para toda sociedade, pois envolve uma rede de serviços do Poder Público e de instituições não governamentais ou privadas. Podemos dizer que o papel dos municípios na política de atendimento atua ativamente na política socioeducativa, devendo evitar que sua visão seja a do senso comum de que todo adolescente autor de ato infracional deve ser internado. A mudança de paradigma é primordial para o atendimento socioeducativo e para a consolidação do ECA.

### **2.3.3. As medidas socioeducativas em meio aberto na perspectiva do Sistema Único da Assistência (SUAS).**

Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, o CREAS, neste primeiro momento, passa a prestar o atendimento às situações de risco e violação de

direitos de crianças e adolescentes e o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade), direcionando o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar sua capacidade de proteção as crianças e aos adolescentes.

A prestação destes serviços ocorre em nível municipal, numa perspectiva local e territorial. As medidas socioeducativas passam a integrar aos serviços das Secretarias Municipais de Promoção Social.

Muito embora tenha um caráter sancionatório, de responsabilização do adolescente, sua operacionalização deve acarretar numa ação educativa, embasada na concepção de que o adolescente é sujeito de direitos e pessoa em situação peculiar de desenvolvimento que precisa de referência, apoio e segurança.

Considerando que, atualmente dentre as medidas socioeducativas em meio aberto previstas já na citada lei, somente as de Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida estão sendo acompanhadas pelo CREAS.

A proposta é que os adolescentes sejam encaminhados aos CREAS e atendidos por uma equipe multidisciplinar. As medidas socioeducativas devem possuir cunho pedagógico, para que se garanta a observância na escolha das tarefas a serem desempenhadas pelo adolescente; o respeito às suas aptidões; investigação das causas de seu envolvimento na prática de atos infracionais; e avaliação de sua situação familiar. Desta forma, garante-se um acompanhamento individualizado capaz de levá-lo a refletir sobre as vantagens de substituir o rumo da delinquência pela capacitação, para o desenvolvimento de aptidões que lhe torne um cidadão consciente para condução de sua vida e útil à sociedade onde está inserido.

Os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas, ao serem acompanhados, são encaminhados, na medida do possível, a cursos, oficinas, dentre outros, a fim que tal medida não se restrinja ao seu caráter punitivo, mas também educativo e transformador. O atendimento às famílias desses adolescentes, sempre que necessário, deve ser realizado em articulação com serviço de Orientação e Apoio Especializados a Indivíduos e Famílias com seus Direitos Violados (CREAS, p.17).

Ao ser encaminhado às atividades, deve-se ter a cautela de que tais adolescentes não ofereçam riscos para o meio em que serão inseridos, a fim que se assegure um bom aprendizado e uma boa convivência entre as instituições envolvidas e o adolescente.

O objetivo principal do programa é o acompanhamento dos adolescentes, referenciados pelo Juiz da Infância e Juventude, no cumprimento da medida socioeducativa, de forma pedagógica.

Este serviço deve funcionar em estreita articulação com os outros serviços da Proteção Social Básica e da Especial, com as demais políticas públicas e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, com objetivo de estruturar uma rede efetiva de proteção social.

#### **2.3.4. Os principais agentes das medidas socioeducativas em meio aberto**

Os Conselhos dos Direitos, os Conselhos Tutelares, as organizações da sociedade civil, as secretarias setoriais, e seus respectivos conselhos, dos municípios e mesmo dos Estados, os diversos integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos de todos os níveis de governo, fazem parte dos agentes envolvidos neste processo de municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto.

Ao Conselho de Direito da Criança e do Adolescente cabe deliberar, controlar, monitorar, avaliar e executar as políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes. É através deste conselho que a sociedade civil e a comunidade participam democraticamente do processo decisório que irá construir e aprimorar a política de atendimento socioeducativo.

Também é de sua responsabilidade fundamentar suas decisões em diagnósticos e diálogos diretos com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, bem como a gestão do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) e a assessoria ao Executivo na elaboração do orçamento para a área.

Cabe aos Conselhos Tutelares zelar pelo cumprimento dos direitos e subsidiar os Conselhos dos Direitos fornecendo informações sobre o atendimento.

É necessário que haja um plano de trabalho comum entre o Conselho Tutelar e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que contemple a articulação com os respectivos departamentos de outras áreas, como nos conselhos de saúde e educação.

O artigo 90 do ECA prevê a execução dos programas socioeducativos em meio aberto. Sendo assim a manutenção das próprias unidades, o planejamento e execução destes programas são de responsabilidade das entidades de atendimento governamental

e não governamental que os devem inscrever no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Para que o programa funcione, é preciso seguir as diretrizes que estão fundamentadas em leis federais e complementadas pelas leis municipais. Muitos programas de atendimentos socioeducativo estão ficando sob a responsabilidade das Secretarias de Assistência Social, regidas pelas diretrizes da PNAS e integradas aos Programas de Proteção Especial de Média Complexidade.

Esta responsabilidade implica no diálogo permanente entre Conselhos de Assistência Social e Conselhos da Criança e do Adolescente, com a finalidade de promover o atendimento na perspectiva da garantia dos direitos conforme prevê a Constituição Federal de 1988, o ECA e a LOAS.

Os órgãos gestores das medidas socioeducativas em meio aberto são: a autoridade judiciária da Vara da Infância e da Juventude, o Ministério Público, o DEGASE e a Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Assistência Social.

Temos, portanto, o juiz, o promotor, a supervisora técnica e a secretária municipal de assistência social como gestores responsáveis pelo processo de execução de tais medidas socioeducativas. Estes gestores trabalham com outros profissionais que participam do processo de gestão das medidas.

O juiz é assessorado por uma equipe interprofissional, (Art. 151, ECA), formada por assistentes sociais e psicólogos. O promotor é assessorado por uma assistente social. A secretária divide a função de gestão com a diretora técnica e orientadores (assistente social/psicóloga) das medidas em meio aberto com programas diretamente executados ou conveniados com organizações não governamentais. Participam outros agentes do governo local: a escola, a unidade básica de saúde, serviços de cultura, esporte e lazer.

A autoridade judiciária compete na forma do artigo 148, do ECA:

- I – conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional atribuído a adolescente, aplicando as medidas cabíveis; II - conceder a remissão, como forma de suspensão ou extinção do processo. Ao Ministério Público compete na forma do artigo 201 do ECA:
  - I - conceder a remissão como forma de exclusão do processo; II – promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes.

O DEGASE é responsável por estabelecer as diretrizes e procedimentos que orientem os convênios na execução das medidas socioeducativas em meio aberto, bem como sua assessoria e supervisão.

Às Prefeituras Municipais, através das Secretarias de Assistência Social, compete a execução da medida aplicada, que implica em oferecer orientação e atendimento aos adolescentes e suas famílias, proporcionando a inserção em programas sociais e a articulação com a rede de parceiros, etc.

Cada um desses gestores tem competências distintas, porém convergentes, já que a medida socioeducativa é fundamentalmente interinstitucional.

A metodologia de gestão do SINASE independe da organização estrutural de estados e municípios. É necessário que a instituição possua um dirigente, responsável legalmente, com equipe e coordenadores dos programas de atendimento socioeducativo.

A articulação destas instâncias precisa acontecer através de mecanismos de colegiado, denominado Grupo Gestor. Este tem por finalidade compartilhar responsabilidades, mediante compromissos coletivos com os resultados. Compreende a participação ampliada de agentes que integram a execução do atendimento.

Todo processo de municipalização deve acontecer de maneira articulada com os equipamentos responsáveis pela garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, pois o interesse não é individual e sim coletivo. A proposta é qualificar, monitorar e dar um cunho pedagógico na execução das medidas socioeducativas, que antes já existia, porém sem a presença destes gestores que definimos acima.



### **CAPÍTULO III – ANÁLISE DO PROGRAMA DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA**

A execução das medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade) está passando pelo processo de municipalização preconizado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e nas normas do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Esta reorganização gera uma nova dinâmica de ações e de efetivação de políticas sociais, constituindo um grande desafio para os gestores e para os adolescentes, visto que, até então, tais ações eram de responsabilidade do Poder Judiciário ou de órgãos do Executivo Estadual.

Este capítulo pretende abordar o processo de municipalização na cidade de Volta Redonda, tendo como objeto de estudo o Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Também apresenta as entrevistas realizadas com a Promotora de Justiça da Vara da Infância e Juventude, com a coordenadora do CREAS e com um dos conselheiros do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Os entrevistados foram escolhidos por sua atuação na área da adolescência e por serem representantes de organizações de extrema importância no trato de execução das medidas socioeducativas no município de Volta Redonda. As entrevistas são semiestruturadas e algumas falas foram transcritas e incorporadas ao texto.

#### **3.1. Contextualizando o município de Volta Redonda**

A região do Vale do Paraíba do Estado do Rio de Janeiro, onde se situa o município de Volta Redonda, foi, durante o século XIX, palco do poder de grandes fazendeiros cafeicultores que ali exerciam forte domínio político, econômico e social.

Inicialmente, surgiu como um pequeno vilarejo, e se transformou em povoado e, posteriormente, em arraial. No ano de 1926 passou a ser considerado o 8º distrito do Município de Barra Mansa. Sua emancipação está vinculada à implantação na região da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) no ano de 1941, marco do início da indústria de base no Brasil, no governo de Getúlio Vargas. A localidade foi escolhida por estar próxima aos grandes centros urbanos do país na época: Rio de Janeiro e São Paulo.

No entorno da usina siderúrgica, foi-se erguendo, na margem direita do rio Paraíba do Sul, a vila operária chamada “Cidade Nova”, que só passou à administração municipal em 1968. Esta possuía melhor infraestrutura urbana e serviços públicos do que o restante do município, também chamado “Cidade Velha”. Até esta data, a prefeitura da cidade somente administrava a área correspondente à margem esquerda do rio e alguns bairros situados à margem direita, que careciam de vários serviços básicos.

Em 1973, o município foi considerado área de Segurança Nacional pelo Governo Federal, situação que prevaleceu até 15 de novembro de 1985, que impossibilitou que a população elegeesse o prefeito, sendo este indicado pelo Presidente da República.

Na década de 1980, ocorreram várias greves na CSN, quando possuía mais de 30.000 empregados diretos e indiretos somente em Volta Redonda. Estas agitaram o meio político e social do município, com seu ápice durante a greve de 1988, com a morte de três operários no interior da usina por militares do Exército Brasileiro, gerando grande mobilização popular.

No ano de 1993, com a privatização da CSN, a cidade enfrentou um grave problema econômico que só pode ser contornado com a intervenção do poder público e com a reorientação da economia municipal para o comércio de serviços, sendo o mais forte nesses quesitos na região Sul Fluminense.

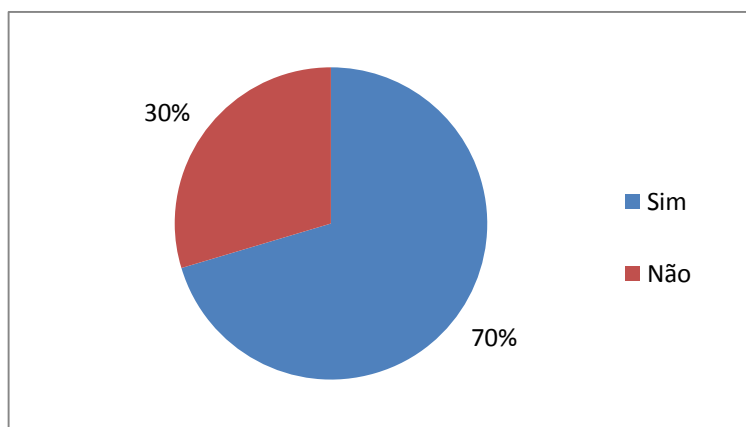
Apesar da forte marca causada pela industrialização, Volta Redonda não é mais considerada uma cidade operária. Atualmente, a cidade está diante de uma nova realidade. A privatização da CSN constituiu um divisor de águas, desencadeando novas situações e novos desafios, dos quais o município definitivamente não poderá esquivar.

O planejamento se tornou inadiável e, por isso, a atual administração determina como seu principal objetivo repensar a cidade, definindo metas que venham implementar o desenvolvimento econômico e social do município e, conseqüentemente, da região. A cidade conta com uma área territorial de 182,8 km<sup>2</sup> e aproximadamente 256 mil habitantes, conforme dados do IBGE.

Em estudo realizado em 2006 pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), especificamente nos bairros mais empobrecidos, foi identificado que, dos moradores com idade de 0 a 18 anos, 49% são do sexo feminino e 51% do sexo masculino. 22% possuem documentos civis. A faixa etária é bem diversificada, sendo que 17% têm idade de 0 a 3 anos, 15% de 4 a 6 anos, 24% de 7 a 9 anos, 14% de 10 a

12 anos, 15% de 13 a 15 anos e 15% de 16 a 18 anos, sendo todos solteiros. Neste estudo também foi retratado o nível de escolaridade das crianças e dos adolescentes do município, como podemos verificar nos gráficos e nas análises abaixo:

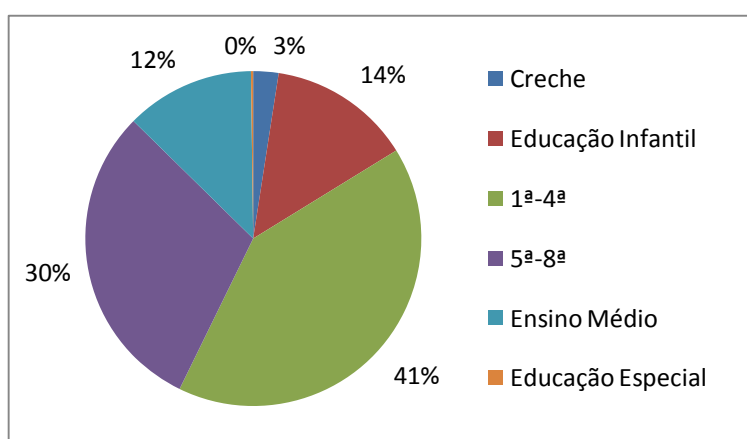
**Gráfico 3.1 - Moradores com Idade inferior a 18 anos que estudam**



Fonte: SMAC – Estudo Socioeconômico das Regionais de Volta Redonda – 2006.

No gráfico acima, nota-se que de um total de 606 adolescentes, 30% não estudam. Atribuí-se a essa realidade às mais diversas formas de manifestação da exclusão, muitas vezes causadas pela troca de escolas, pelo trabalho e pela necessidade de contribuir com a renda familiar. No segmento de 16 a 18 anos, o que se observa é que os prejuízos provocados pela evasão escolar são acentuados.

**Gráfico 3.2 - Escolaridade dos Moradores com Idade inferior a 18 anos**



Fonte: SMAC – Estudo Socioeconômico das Regionais de Volta Redonda – 2006.

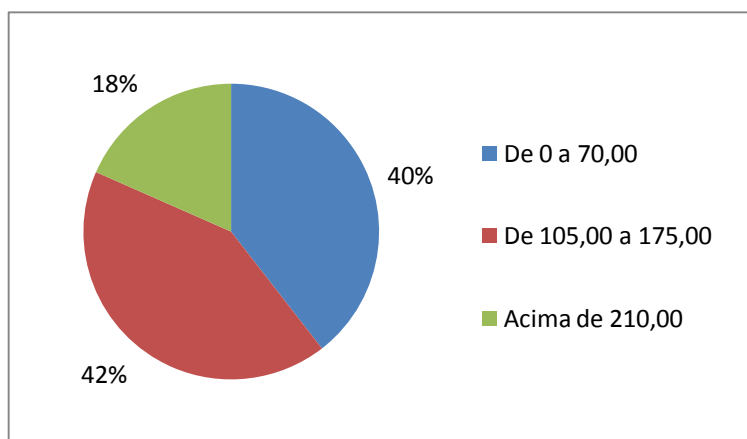
Constata-se um déficit bastante significativo em relação à educação infantil, visto que os entrevistados mencionaram a falta de vagas, a distância e os critérios de

elegibilidade, tais como, estar inserido no mercado de trabalho ou residir no mesmo bairro, entre outros.

Através destes dados, percebe-se a necessidade de avaliar algumas questões sobre a estrutura do ensino e suas demandas. Tais dados se interrelacionam ao grupo social, aliados às questões de desigualdade e miséria.

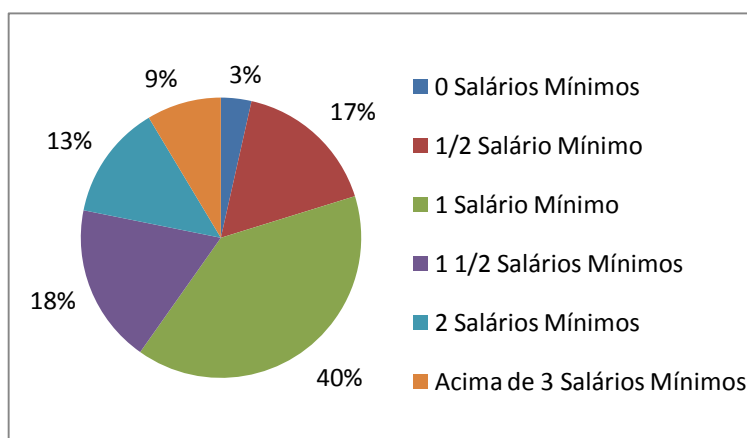
No que se refere à renda per capita, das famílias estudadas a maior evidência se encontra entre as 2.163 famílias, que vivem com até meio salário mínimo, ou seja, 82% daquela população. Porém, não se pode deixar de enfatizar um número significativo de famílias, em torno de 39% que se encontram abaixo da linha da pobreza, com menos de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, ou seja, 1047 famílias recebem em torno de 70 reais *per capita*.

**Gráfico 3.3 – Renda per capita familiar (Valores em Reais)**



Fonte: SMAC – Estudo Socioeconômico das Regionais de Volta Redonda – 2006.

**Gráfico 3.4 – Situação da Renda familiar por domicílio**



Fonte: SMAC – Estudo Socioeconômico das Regionais de Volta Redonda – 2006.

Esta pesquisa feita pela SMAC revelou que a maior média de renda se concentra na faixa de um salário mínimo. Isso não significa que a população possui todas as suas necessidades sanadas com o recebimento de tal salário. Muito pelo contrário, com este estudo se percebe que a pobreza não é apenas vinculada à falta de renda, mas também à falta de um conjunto de direitos básicos necessários à vida da população.

O estudo foi realizado por amostragens de áreas onde se concentram os bolsões de pobreza no município, e deixa bastante evidente a necessidade e a urgência de se investir em políticas públicas voltadas para a assistência social para tal parcela da população, desprovida de seus direitos fundamentais.

A exposição do estudo realizado pela equipe da SMAC foi fundamental para compreendermos as características do município, fundamentalmente na questão particular do recorte que se realizou com os adolescentes em conflito com a lei.

### **3.2. Volta Redonda e o processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto**

Os encaminhamentos dos adolescentes para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto estavam até março de 2008 parcialmente sob a responsabilidade do poder judiciário, exceto a Liberdade Assistida que ficava com o Centro de Recursos Integrado de Atendimento ao Menor (CRIAM).

Anteriormente à data acima referida, no mês de março de 2007, a Secretaria Municipal de Ação Comunitária do município contratou uma assistente social para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, sendo a referência dos adolescentes que cumpriam medida de Prestação de Serviço à Comunidade nos programas da secretaria.

Assim os seis adolescentes que cumpriam a medida de PSC ficavam sob a responsabilidade do único profissional de referência. Além desta, as demais atribuições da função são: responder os relatórios ao juiz, verificar a situação escolar e familiar e inserir os assistidos em cursos profissionalizantes, além de buscar as instituições para a execução da medida.

A primeira capacitação promovida pelo município aconteceu nos dias 11 e 18 de junho do ano de 2007, ministrado pela equipe técnica da Nova Assessoria, cujo tema foi “Adolescentes autores de ato infracional”.

Em agosto do mesmo ano, foi promovido pelo Fórum Nacional e Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, um Seminário de Qualificação no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, durante dois dias (16 e 17).

O município retomou as discussões sobre a municipalização das medidas através das Reuniões mensais do Fórum das Entidades Parceiras<sup>5</sup> em dezembro de 2007. Uma das conselheiras do CMDCA, após retornar da Conferência Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, que aconteceu entre os dias 4 a 6 de dezembro do referido ano, lançou o tema sobre a implementação das medidas socioeducativas a partir do SINASE, trazendo o debate e a importância de se estudar a municipalização, já que o CMDCA ficara responsável pela elaboração do Plano Municipal de atendimento Socioeducativo em meio aberto.

Depois dessa reunião, o primeiro encontro foi em março de 2008 com a apresentação do SINASE. Esta primeira apresentação foi realizada por mim, onde pontuei alguns aspectos relevantes do processo de municipalização.

Nas reuniões subsequentes, foram discutidos diversos assuntos pertinentes a temática, contando com a presença de diversos segmentos da sociedade que trabalham com a categoria da infância e adolescência.

No dia 25 de junho de 2008, o DEGASE promoveu no município o III Seminário de Mobilização para implementação de Medidas Socioeducativas em meio aberto do Estado do Rio de Janeiro, assim a municipalização começou a ser vista pelo município como um processo que realmente precisa ser implementado.

Em agosto de 2008 foi realizada no município uma audiência pública na Câmara Municipal de Vereadores, com o objetivo de se tornar pública a municipalização das medidas socioeducativas e o início para a elaboração do Plano Municipal.

Como proposta de efetivação política para a área, o município deverá construir uma unidade de internação que funcionará no mesmo espaço com o CRIAM. A construção desta unidade não foi debatida pela sociedade e, muito menos, pelo

---

<sup>5</sup> O Fórum das Entidades teve seu início em Março de 2004 pela iniciativa do antigo Centro de Referência para a Infância e Adolescência (CRIA), com o objetivo de construir uma rede de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. A partir de encontros realizados, as entidades participantes receberam a importância da implementação de uma rede potente que atendesse às crianças e adolescentes em situação de risco no município.

CMDCA. Existe uma preocupação por parte das entidades e dos profissionais que trabalham em defesa dos direitos da criança e do adolescente, pois o local não é de fácil acesso e o bairro não possui estrutura para receber estes adolescentes, como escola, hospital e transporte.

Além desta, o município vem promovendo diversas outras ações para que o processo de municipalização se consolide.

### **3.3. Apresentação do programa de medida socioeducativa inserido no CREAS**

O Estatuto da Criança e do Adolescente não definiu um processo de execução da medida socioeducativa com procedimento próprio e nem especificou quem seriam os agentes, preferindo os mecanismos de atendimento já existentes. (LIBERATI, 2008.)

O processo de execução destas medidas teve seu início no período em que a autoridade judiciária definia a medida e baseava sua escolha nos parâmetros legais. Alguns desses parâmetros estão fundamentados nos documentos internacionais de proteção aos direitos do adolescente autor de ato infracional, os quais orientam que toda medida deve atender a pelo menos os seguintes princípios:

- Ser individualizada;
- Respeitar a condição da pessoa em desenvolvimento, ou seja, não deve ser imputada uma medida que o adolescente não tenha condições de cumprir;
- Ter o caráter educativo preponderante ao sancionatório, ou seja, nenhuma atividade deve ser designada ao adolescente que viole ou ameace os seus direitos fundamentais.

Para Liberati (2008) existe um segundo momento que se dá em audiência pública admonitória (audiência de advertência e aconselhamento), onde o adolescente fica ciente da sanção imposta e do procedimento de execução, podendo o juiz cumular medida socioeducativa com medida protetiva.

A importância dessa audiência se faz necessária para todos os envolvidos: os adolescentes, seus familiares ou responsáveis, os defensores e o programa de atendimento que receberá o adolescente para o cumprimento da medida.

A aplicação da medida socioeducativa pode ser considerada como a resposta dada pelo Estado à prática do ato infracional, visando favorecer sua emancipação e o protagonismo do adolescente, pessoa em condição peculiar de desenvolvimento individual e social (artigo 6º do ECA).

Os agentes envolvidos com o atendimento socioeducativo precisam estimular os adolescentes no cumprimento da medida socioeducativa, a organizar um projeto de vida, definindo objetivos e metas a serem alcançadas, tendo em vista a transformação de valores e atitudes (SOUZA, 2008).

Os programas de medida socioeducativa em meio aberto, na prática, estão sob a responsabilidade das Secretarias de Assistência Social (estaduais e municipais), sendo influenciadas pelas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, integrando os Programas de Proteção Especial de Média Complexidade, conforme o novo modelo socioassistencial.

### **3.3.1. Centro de Referência Especializado de Assistência Social de Volta Redonda**

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é uma unidade pública, inaugurada em 2005, com cofinanciamento dos governos municipal e federal. Tem por objetivo: prestar atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência sexual, maus-tratos e negligência; crianças e adolescentes em condicionalidades do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto; e mulheres em situação de violência doméstica e familiar, no âmbito da Política de Assistência Social. Está vinculado à Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), da Prefeitura Municipal de Volta Redonda (PMVR).

O programa de medida socioeducativa está inserido nesse espaço com a proposta de municipalização das medidas, sendo o CREAS o responsável por receber estes adolescentes. A coordenação considera o ano de 2008 o início efetivo deste programa, ano no qual o Juizado definiu o encaminhamento de todos os adolescentes.

O programa atualmente conta com uma equipe técnica de referência para acompanhar os adolescentes que estão cumprindo medida de Prestação de Serviço à



Comunidade e Liberdade Assistida, a composição desta equipe é formada por: um assistente social, uma psicóloga, uma pedagoga e um educador.

Vale apresentar através da tabela abaixo o tipo de vínculo aos quais estes profissionais estão ligados no programa de medida socioeducativa, pois:

**Tabela 3.1: Vínculo empregatício dos profissionais do programa**

Profissional	Carga horária semanal	Regime de contratação	Tempo de serviço no Programa
Assistente Social	30h	RPA	4 meses
Psicóloga	30h	Servidora pública cedida pela Secretaria Municipal de Saúde	6 meses
Pedagoga	40h	CLT, cedida pela Companhia de Habitação	4 meses
Educador	40h	Cargo em Comissão	2 meses

*Fonte: CREAS – PMVR – 2009.*

Percebe-se que os vínculos empregatícios dos profissionais que atuam diretamente com estes adolescentes, não são diretamente ligados a SMAC como funcionários efetivos. Isto significa que a rotatividade desses profissionais acontece deixando todo trabalho que já foi traçado, já que várias reposições ocorrem conforme a exigência de seus vínculos principais.

Um estudo realizado pelo IBGE em 2005 identificou que no Estado do Rio de Janeiro os vínculos empregatícios do pessoal ocupado na Assistência Social podem ser representados pelas tabelas abaixo:

**Tabela 3.2: Pessoal ocupado na Assistência Social por vínculo empregatício (todo o Estado do Rio de Janeiro)**

Vínculo	Estatutários	Celetistas	Comissionado	Estagiários	Sem vínculo permanente
Percentual	23,7%	12,1%	9,0%	0,8%	12,6%

*Fonte: IBGE – 2005.*

**Tabela 3.3: Pessoal ocupado na Assistência Social por vínculo empregatício  
(cidades do Estado do Rio de Janeiro com população de 100001 a 500000 habitantes)**

Vínculo	Estatutário	Celetista	Comissionado	Estagiário	Sem vínculo Permanente
Percentual	37,5%	21,4%	16,5%	6,9%	17,7%

*Fonte: IBGE – 2005.*

Analisando as tabelas, pode-se observar que a situação atual do programa não se enquadra na média dos estudos, pois os quatro profissionais do município não possuem vínculo permanente com a Secretaria Municipal de Ação Comunitária.

Esta forma de contratação pode prejudicar a qualidade e a continuidade dos acompanhamentos aos adolescentes, já que eventuais substituições inevitavelmente ocorreriam. Considerando-se o fato de o programa estar em fase de implementação, uma substituição durante o processo de capacitação ou até mesmo no decorrer de um acompanhamento pode gerar danos irreparáveis.

O próprio SINASE sinaliza que o programa de medida socioeducativa deve possuir uma equipe multiprofissional com perfil capaz de acolher e acompanhar os adolescentes e suas famílias em suas demandas, capacitada para acessar a rede de atendimento pública e comunitária com a finalidade de atender os casos de violação, promoção e garantia de direitos. Em tópicos, a atual metodologia do programa:

- O CREAS recebe o ofício do juizado referenciando o tipo de medida, o tempo de cumprimento e as informações referentes ao adolescente como, nome, nome dos responsáveis e endereço.
- A equipe emite uma correspondência aos responsáveis solicitando a presença do adolescente ao programa. Caso o adolescente não compareça novamente é emitida outra correspondência.
- Uma visita domiciliar é realizada;
- O primeiro atendimento é realizado por toda equipe, e ali se define qual profissional será a referência do adolescente;
- Os atendimentos individuais com os adolescentes são realizados uma vez por semana;
- Os atendimentos individuais com os responsáveis são realizados uma vez por mês.

- Ainda não existe o trabalho em grupo.

O programa ainda não elaborou o Plano individual de Atendimento (PIA) dos adolescentes. De acordo com o SINASE, a elaboração deste plano constitui em uma importante ferramenta da evolução pessoal e social dos adolescentes e sua família durante a execução da medida socioeducativa. O início da elaboração do PIA acontece na acolhida desses adolescentes no programa e possui como requisito básico a realização de diagnóstico polidimensional por meio de intervenções técnicas junto aos adolescentes e sua família, focando nas seguintes áreas:

a) Jurídica: situação processual e providências necessárias; b) Saúde: física e mental proposta; c) Psicológica: (afetivo-sexual) dificuldades, necessidades, potencialidades, avanço e retrocessos; d) Social: relações sociais, familiares e comunitárias, aspectos dificultadores e facilitadores da inclusão social; necessidades, avanços e retrocessos; e) Pedagógica: estabelecem-se metas relativas à: escolarização, profissionalização, cultura, lazer e esporte, oficinas e autocuidado. Enfoca os interesses, potencialidades, dificuldades, necessidades, avanços e retrocessos. Registra as alterações (avanço e retrocessos) que orientarão na pactuação de novas metas. (SINASE, 2006, p.52)

Para Souza (2008), esse plano compreende a evolução ou crescimento pessoal de cada adolescente que cumpre a medida socioeducativa, devendo ser realizado através de acompanhamento sistemático, com o objetivo de fazer com que este adolescente possa compreender onde está e aonde quer chegar, mostrando as atividades que o programa pode oferecer ou encaminhar. Sem a elaboração do PIA, o trabalho individualizado com este adolescente e sua família ficam prejudicados, pois este é um instrumento de suma importância na sistematização do processo socioeducativo.

O projeto pedagógico de cada adolescente ainda não existe no programa, visto que está em fase de construção pela equipe. Este projeto tem por finalidade colaborar para transformação de valores e para construção do projeto de vida dos adolescentes. Sendo assim, influencia na definição dos objetivos e metas organizados nos âmbitos educacionais, profissional, material e emocional dos adolescentes, preparando-os para o possível enfrentamento das dificuldades, contando com o apoio das pessoas que pertencem ao seu convívio familiar e social.

As necessidades educacionais do adolescente, enquanto pessoa em processo de formação, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários na perspectiva de inclusão social, deve fazer parte desse projeto. O artigo 100 do Estatuto da Criança e do

Adolescente preconiza que na aplicação da medida socioeducativa deve prevalecer seu caráter pedagógico.

Segundo Souza (2008), a metodologia adotada pelo programa deve promover espaços transparentes e definidos de participação dos atendidos em todo processo socioeducativo (planejamento, monitoramento e avaliação), potencializar capacidades e habilidades dos adolescentes, levando em conta seu crescimento pessoal e social, para não exigir realizações impossíveis de serem colocadas em prática.

Outro aspecto, proposto pelo SINASE e pelo próprio ECA, é a presença do orientador no atendimento às medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade.

A orientação aos adolescentes sob regime de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade demanda uma organização com condições operacionais e técnicas adequadas ao apoio educativo e o acompanhamento social que se propõe. Cabe, ao orientador, recomendado pelo programa ou pela autoridade competente, a atribuição de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente e sua família em seu crescimento pessoal e inserção social. (SOUZA, 2008, p.81)

Conforme o artigo 119 do ECA, o orientador social com a supervisão da autoridade competente, deverá realizar os seguintes encargos:

I – promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social; II – supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive sua matrícula; III – diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho; IV – apresentar relatório do caso.

Para Liberati (2008), o orientador deverá ter formação técnica, apresentar relatórios das atividades e comportamento dos adolescentes, especificando o cumprimento e obrigações estipuladas pela autoridade judiciária. O CREAS do município estudado também não conta com este instrumento, pois o programa em relação à execução das medidas socioeducativas ainda é novo.

Durante esta pesquisa, Abordamos com os entrevistados sobre a eficácia do programa no município e foi constatado nas falas que este processo ainda está em fase experimental e, apesar das dificuldades, estão conseguindo produzir um bom trabalho.

*[a municipalização das medidas] Está experimental ainda, começou há mais ou menos um ano, que agente passou a delegar essa função. Quando nós estivemos lá eu acho que eles mostraram que tem vaga, as vagas estão lá, eles estão tentando se estruturar, mas eles reclamaram de falta de capacitação e agente não tem que os capacite, na verdade, ninguém sabe*

*assim se esta capacitação é do DEGASE, mas não é obrigação do DEGASE, porque ele é ligado ao sistema socioeducativo em meio fechado no âmbito estadual. Eu acho que o município que tinha que proporcionar esta capacitação, já que a medida é municipal. (Promotora de Justiça)*

Percebe-se, na fala da Promotora de Justiça, há cinco anos na Promotoria da Infância e da Juventude do município, que a mesma reconhece a falta de capacitação da equipe técnica, e que este é um fator preocupante para o desenvolvimento do trabalho.

Já para a coordenadora do CREAS, que está à frente do programa há dois anos e possui formação em Serviço Social e pós-graduação em Política Social, são vários os fatores que contribuem para a eficácia do programa. A profissional aponta uma preocupação em relação ao atendimento prestado aos adolescentes, mas alega que o processo é recente e a equipe ainda está se estruturando. Assim, considera que a eficiência não é total:

*Para esses meninos que chegam, nós damos conta do atendimento, mas tem muitos casos de meninos que não aderem ao cumprimento da medida, então nestes casos não é eficaz, e temos uma porcentagem de atendimento e assim o processo de municipalização em geral tem sido eficaz, o atendimento direto que eu tenho dúvida. Tem um monte de fatores: pela questão de ser um serviço novo, de não ter uma equipe, porque agora que está se formando, então o atendimento direto ao menino tem muito a questão da subjetividade também, do desejo, da vontade desse menino, das questões materiais também, então não é só por conta do serviço, da vontade do serviço, então por conta disso eu não sei se agente pode dizer que ele é eficaz porque ele não dá atendimento aos 100% dos atendimentos dos meninos que chegam, porque muitos desistem. (Coordenadora do CREAS)*

O conselheiro entrevistado está a três anos representando sua instituição não-governamental no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, e pelo exposto se pode perceber que o mesmo não está interado do processo de municipalização das medidas socioeducativas no município:

*Existe uma grande preocupação do conselho da criança e do adolescente do município em capacitar, não só os conselheiros tutelares, mas também os outros conselheiros não governamentais, podendo assim participar de todos os processos da cidade. Volta Redonda está muito bem comparada a outros lugares, mas ainda tem muita necessidade de melhora, por causa do processo educacional que há muito tempo, há 40 anos não acontece. (Conselheiro do CMDCA)*

Em relação ao programa, outra questão importante abordada com os entrevistados trata sobre os avanços tragos para os adolescentes com o processo de municipalização das medidas em meio aberto. Na primeira fala a promotora relata sua

opinião sobre este avanço, e reconhece que antes quando a medida ficava com o poder judiciário era executada de forma inadequada, sem acompanhamento técnico:

*Acredito que sim por ser realizada pelo próprio município já que ele está com o acompanhamento dos pais. Antes era feito no município, porém era feito pelo CRIAM a Liberdade Assistida, e aí não tinha profissional, eles iam lá uma vez por semana ou de quinze em quinze dias, contar o que eles faziam da vida, era só isso, não tinha uma orientadora ligado a eles e a Prestação de Serviço à Comunidade era feita pelo próprio poder judiciário, mais ou menos como é feito a do adulto. Era as instituições que se vinculavam e o juiz mandava direto para estas instituições com uma folhinha de presença. O cartório pegava uma folha com todas as instituições via onde tinha vaga no local mais próxima da residência do adolescente e os mandava, era só isso, a pessoa preenchia a folha referente ao comportamento, mas não tinha um acompanhamento pedagógico, não tinha nada, ninguém ia lá na casa da família dele ver se tinha alguma necessidade, não existia isso, era só ir ao local, cumprir e acabou. (Promotora de Justiça)*

Para a coordenadora do CREAS o avanço também ocorreu, devido à questão da territorialidade e da proximidade do adolescente com sua família, além de outros fatores que envolvem o processo de descentralização:

*Acredito no avanço do processo de descentralização através da municipalização, essa questão da territorialidade, de estar próximo do atendimento na comunidade, de ser acompanhado pela rede do município, isso acredito que é um avanço, sem dúvidas. Eu acho que o processo de descentralização se deu sem que o município realmente pudesse assumir, por divisão de responsabilidade, passaram a municipalização do atendimento sem que o município fosse capacitado para fazer, sem o repasse de recurso, sem capacitação, sem supervisão. O processo de municipalização tem sido eficaz no sentido do município, o município tem tentado dar conta, desses casos que chegam, mas não tem uma política de municipalização, pelo Estado e pelo Governo Federal isto não tem acontecido. Eu não digo que é um retrocesso, agente não está voltando, eu acho que há um impasse para uma municipalização efetiva, e de qualidade tanto para esses meninos quanto para a própria equipe técnica, agente erra muito ainda, e não dá para ficar errando com os meninos lá, então isso é complicado. Então eu acho que os avanços eles ocorreram sem dúvida, mas com muitas dificuldades, e ainda vão ter muitas dificuldades que pelo menos o CREAS aqui agente já contou para o Estado algumas dúvidas, alguns questionamentos e simplesmente não há uma política regularizada, de capacitação e supervisão sistemática, com repasse de recursos para o atendimento de acordo com a necessidade, porque agente não sabe quanto custa um menino no serviço ainda, agente só recebe um recurso de R\$ 2060 do governo federal, para 40 adolescentes, mas isso é um repasse é para ser co-financiado, e agente não sabe quanto que agente realmente gasta num acompanhamento de um menino, então este diagnostico não foi feito, o que causa muitas dificuldades porque aí são vários recursos vale-transporte para ele cumprir, para ele ir para PSC, para ir para escola, porque o Estado, quando ele está judicializado tem que dar condições para este menino apresentar um novo projeto, efetivar um novo projeto e agente tem esta dificuldade porque agente integra a política pública. (Coordenadora do CREAS)*

No discurso seguinte, identifica-se a percepção que o avanço poderá ocorrer, mas baseado na educação, ou melhor, através de uma reforma educacional. O conselheiro afirma que a capacitação dos conselheiros seria a forma de promover este avanço, pois, percebe-se, segundo ele, um despreparo dos conselheiros que estão atuando na garantia de direitos das crianças e dos adolescentes:

*Eu não acredito muito em comunidade. Eu sei que o CREAS sozinho não vai acontecer. Não adianta, todo mundo vai trabalhar e os CRAS vão ficar procurando, mas não é sozinho, foi por isso a minha sugestão de capacitar os conselheiros, capacitar o conselho. Dar assistência, dar instrução à todas as entidades que assistem o Conselho Tutelar. Eu acredito que a união de todas as entidades que poderiam dar este avanço. Com certeza seria melhor se o adolescente não fosse tratado com medida socioeducativa, e sim trabalhar lá em baixo com as crianças, iniciando o processo educacional de formação da personalidade e não esperar que ela será consertada, preventivamente. Juntamente com a capacitação dos profissionais que estarão lidando diretamente com estas crianças. (Conselheiro do CMDCA)*

Ainda referente aos avanços e ao espaço físico do programa a Promotora de Justiça relata sua preocupação com o trabalho desenvolvido, pois os serviços prestados pelo CREAS são realizados no mesmo local:

*Em relação aos avanços, eu acho que desde que agente começou, eles não tinha menor noção do que era e encaminhava o menino para um local em que ele recebia dinheiro, não entendiam, inseriam o menino em um programa e ainda davam dinheiro e nada de Prestação de Serviço à Comunidade. Pode e deve inserir em um curso profissionalizante, mas a Prestação de Serviço não pode receber nada. Então eu acho que houve um grande avanço, porque hoje eu acho que eles já entendem como é que funciona. Acho que aquele local onde eles funcionam, tem realmente que sair dali, tem que diferenciar o atendimento ao adulto, que é a mulher, que é a casa da mulher do adolescente, tem que ter um só local para cada serviço, mas percebo uma equipe comprometida, uma equipe com vontade. Chamaram mais um como orientador, então a equipe está melhorando tem mais pessoas do que tinha no início, eu acho que eles vêm tentando, mas por vontade própria, por vontade de cada um, individual e não por consciência da prefeitura. (Promotora de Justiça)*

Apesar de a equipe o CREAS estar recentemente formada, existe um comprometimento dos profissionais com os adolescentes que lá estão inseridos, como a própria Promotora afirma. Existe uma equipe com vontade de trabalhar, mesmo com as limitações existentes.

Outro fator preocupante é o recurso financeiro e a organização do programa, que segundo Souza (2008), compete ao município na organização do Sistema de Atendimento Socioeducativo:

- a) Instituir, regular e manter o seu sistema de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
- b) Criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas em meio aberto, ainda que por meio do estabelecimento de consórcios municipais, e subsidiariamente em cooperação com o Estado. (SOUZA, 2008, p.57)

Para a autora mencionada, é no campo da assistência social que se encontra a maior gama de recursos destinados ao atendimento dos direitos infanto-juvenis. “Esta concentração setorial corresponde da mesma maneira a uma maior quantidade de ações desenvolvidas pelos municípios nesse segmento” (SOUZA, 2008, p.60).

O Sistema Único de Assistência Social, através do Fundo Municipal de Assistência, tem reforçado seu papel de instância de financiamento desta política pública nas três esferas de governo. Na esfera da União e dos estados, a deliberação dos conselhos deve ser antecedida pelo pacto das Comissões Intergestores equivalentes.

Para a execução da política descentralizada, o SINASE sinaliza que é preciso que existam transferências de recursos de uma esfera de governo para outra. Isto porque os tributos, taxas e demais fontes das receitas de estados e municípios não são, necessariamente, suficientes para financiar as ações que lhes são responsáveis. Deve haver uma cooperação entre as três esferas do governo e com as entidades públicas seguindo três formas, consideradas as disposições legais e administrativas:

- Transferência fundo a fundo;
- Remuneração por serviços prestados;
- Celebração de convênios

Devido ao processo ainda muito recente, várias questões aparecem como impasse para sua efetivação. Um dos problemas apresentados pela coordenadora do CREAS é a aceitação da instituição onde os adolescentes devem cumprir a Prestação de Serviço à Comunidade. No formato anterior, o juiz determinava qual instituição deveria receber aquele adolescente, sem o direito à recusa, diferentemente do que acontece hoje:

*Outro impasse é a questão da instituição para o menino prestar o serviço, porque quando era feito direito com o juizado e as instituições, eles tinham um banco de dados que ele determinava que a instituição acolhesse esse menino, e a instituição dificilmente dizia não para o juiz. O que o juiz faz agora, ele manda para a prefeitura e a prefeitura tem que negociar essa vaga. Então agente tem o preconceito, quer saber o que o menino fez, e aí tem muita dificuldade para o processo de municipalização como foi de cima para baixo, sem o diagnóstico, então até agente ter tempo hábil para cadastrar as instituições, fazer um processo de sensibilização com essas instituições, muitos menino demoram muito para cumprir as medidas. Porque não tinha instituições parceiras para eles cumprirem por que quando*



*era com o juiz ele conseguia fazer, esse é um dos impasses, uma dificuldade. Uma outra coisa é o trabalho protegido destes meninos. O município está num processo agora discutindo isso, porque de acordo com o Governo do Estado, quando o juiz fazia esta determinação ele também tinha um termo de compromisso que era assinado pela instituição da proteção deste menino lá dentro, o que ele poderia fazer, o que ele não podia fazer, hoje agente não tem isso, também não foi passado, então agente tem que construir, estamos num processo de aproximação com o juizado para agente ver se aqui tinha isso, porque já se sabe que no juizado da capital tinha, onde o DEGASE acompanhava. (Coordenadora do CREAS)*

Em geral, as instituições não foram trabalhadas e sensibilizadas para receber estes adolescentes. Durante a municipalização, dever-se-ia transferir e manter o banco de dados das instituições formulado pelo juizado, pois até que o CREAS faça este cadastro novamente, atrasará o cumprimento das medidas<sup>6</sup>.

Com isso, identificam-se as dificuldades institucionais e suas insuficiências no trato dessas questões, que têm relação direta com o porte do município e na diversidade das ações oferecidas, o que ressalta a falta de um suporte adequado para atendimento as demandas.

### **3.3.2. Apresentando os adolescentes inseridos no CREAS**

Atualmente o programa está com quarenta e cinco adolescentes cumprindo medida socioeducativa em meio aberto. Abordamos com os entrevistados o envolvimento dos adolescentes com o mundo do crime e percebemos entre eles divergências de idéias, contribuindo para se discutir e complementar o tema.

Em primeiro lugar, a educação e o avanço da droga no município foram pontuados pela Promotora de Justiça como dois dos principais fatores para facilitar o envolvimento do adolescente com o crime:

*Não só em Volta Redonda, mas de uma forma geral a questão da educação que as escolas públicas não estimulam o mesmo, as crianças a irem para escola e acho que a escola tinha que ser em tempo integral, porque mesmo que freqüentem na parte da manhã, a tarde fica a toa e vice-versa. E a questão da droga que vem avançando, aqui no município, o crack já chegou há algum tempo, então cinco anos que estou aqui percebi a evolução da droga, é um absurdo. Em uma reunião do CMDCA veio uma psiquiatra do CAI Baixada, ela traçou o perfil dos adolescentes de VR que estão lá, e que todos eles usam drogas, mesmo que o ato infracional não esteja vinculado com as drogas, tráfico, pode ser roubo o que for, mas eles usam drogas, ele é*

<sup>6</sup> Anexa, ao final do trabalho, a relação das instituições que são parceiras com o programa de medida socioeducativa para o cumprimento da PSC.

*usuário, faz parte do perfil de VR. Ela falou que São Gonçalo é o campeão no CAI Baixada, ela é uma cidade que tem miséria e VR não tem miséria, mas é o terceiro ou quarto campeão lá. Aí ela falou isso a questão da droga e das famílias desestruturadas, e VR a questão é a desestruturação da família e a droga. Para mim a desestrutura da família também tem a haver com a educação. (Promotora de Justiça)*

A Promotora relatou que o *crack* avançou muito no município, e pelo tempo que está à frente da Promotoria de Infância e Juventude presenciou esta evolução, principalmente entre os adolescentes. Em contrapartida, no que se refere às drogas, em especial ao *crack*, o Conselheiro acredita que no município não existe o consumo elevado desta droga:

*Olha bem, tem uma crise interna nos conselhos, não neste nosso conselho aqui, mas eu acredito que vem acontecendo, que eu tenho ouvido muito isto na mídia e nos comentários particulares em relação à educação. Eu li um texto sobre um discurso de Leonardo Boff de um pacto social que aconteceu no Pará que ninguém ficou sabendo. Aconteceu no Pará, como tivesse sido a Rio-92, um congresso mundial para a Sociedade. Eu vi uma reportagem a respeito do consumo alto de crack. Volta Redonda é uma excelente cidade e pra gente que mora aqui e sabe que está bem guardado. Existe um conflito de hierarquias superiores em relação a isto aí. Em campanha recentemente realizada, campanhas anti-drogas, para embutir na cabeça do todos os pais: deixa dentro de casa, não deixa na rua não. (Conselheiro do CMDCA)*

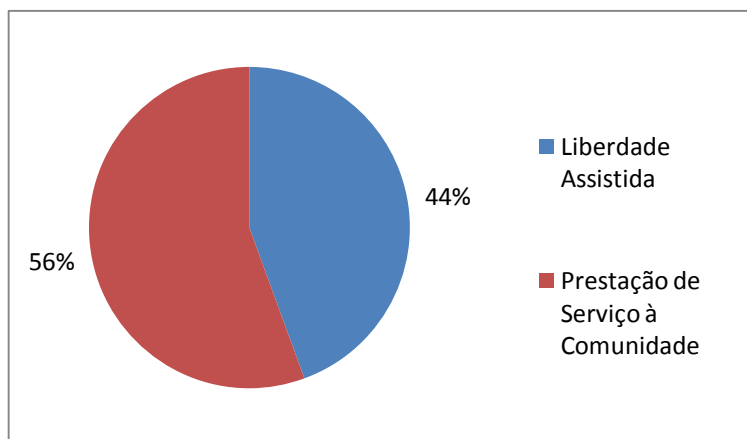
Um ponto relevante para o enfrentamento destas questões é representado pela mobilização social. A participação da sociedade nos espaços dos Conselhos de Direito é muito importante, pois sua representatividade e sua atuação interferem no processo de implementação das políticas sociais, e o despreparo dos conselheiros muitas vezes prejudica nas decisões inerentes aos direitos das crianças e dos adolescentes.

*Tudo isso tem haver com a questão social, agente não consegue entender lá processo de trabalho do CREAS como uma questão daquele menino que está indo em busca de um novo projeto de vida, agente consegue individualizar o atendimento porque é necessário atender aquele menino, mas agente tenta fazer uma avaliação de que esse menino está vindo como reflexo de uma questão social de pobreza, de miséria, de uma rede social de educação, saúde, educação que não dá conta das demandas, então isso tem haver também com o aumento da violência urbana, da violência gerando mais violência, o reflexo da sociedade também de resolver os conflitos com violência. Esse menino ele é reflexo também dessa sociedade de consumo, que valoriza o ter, que leva muitos meninos a cometerem ato infracional, então esse envolvimento ele vem como reflexo da própria dinâmica da sociedade de exclusão mesmo de falta de emprego desses jovens. (Coordenadora do CREAS)*

As diferenças nos relatos nos fazem refletir sobre as visões dos operadores dos direitos. Como não existe capacitação continuada para aqueles que estão à frente das políticas sociais, a execução do seu trabalho poderá prejudicar àqueles que receberão o

acompanhamento. Procuramos retratar através do gráfico abaixo qual medida que se destaca mais entre esses adolescentes:

**Gráfico 3.5 – Tipo de medida executada**



*Fonte: CREAS – PMVR – 2009.*

A medida de LA possui ampla abrangência na linha de acompanhamento, auxílio e orientação ao adolescente, visando integrá-lo com sua família e comunidade.

Segundo Liberati (2008), para que a Liberdade Assistida tenha um bom resultado será necessário a especialização e valor do pessoal do programa que desenvolverá o procedimento da medida com o adolescente.

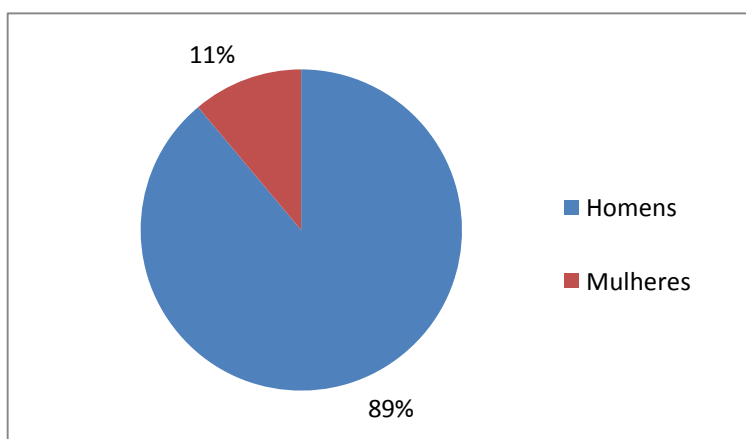
A Prestação de Serviço à Comunidade deve ser gratuita, porém busca propiciar reflexão para o adolescente, que sentirá as exigências da retribuição sem se corromper, e não uma relação de emprego. Segundo o artigo 112, § 2º, esta medida não deve ser imposta contra a vontade do adolescente, do contrário corresponderia a trabalho forçado e obrigatório, o que seria considerado proibido.

Para Liberati (2008), as tarefas da medida de PSC deverão ser atribuídas conforme a aptidão do adolescente, e na medida do possível, cumpridas de acordo com a gravidade do ato infracional praticado. É válido ressaltar que nem todos os adolescentes do programa receberam estas medidas de LA e PSC. Alguns progrediram e foram encaminhados para o CREAS.

Outro fator importante está relacionado à questão de gênero sua construção se dá através da dinâmica das relações sociais. Os processos de subjetivação-objetivação estão constantemente sujeitos a capacidade-incapacidade de apropriação dos frutos da *práxis* humana por parte dos sujeitos. Não somente em virtude de a sociedade estar

dividida em classes sociais, mas também por ser ela atravessada pelas contradições de gênero e raça/etnia. Estas três dimensões são antagonismos fundamentais que se entrelaçam “de modo a formar um nó”, que põem em relevo as contradições próprias de cada ordenamento das relações sociais e que as potencializa, apresentando este nó uma lógica contraditória. (SAFFIOTI, 1997, p. 61),

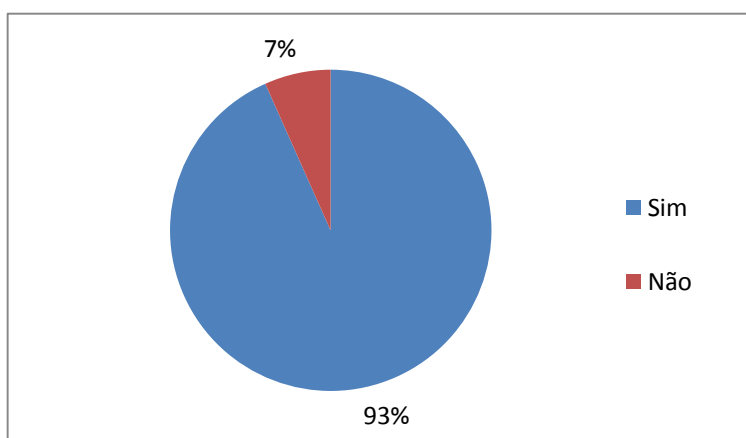
**Gráfico 3.6 – Relação dos adolescentes por gênero**



*Fonte: CREAS – PMVR – 2009.*

O número de adolescente do sexo masculino que cumprem medida socioeducativa é bastante significativa. O que reflete os contextos gerais de envolvimento de jovens do sexo masculino em conflitos com lei, isto é, jovens do sexo masculino, afrodescendentes e pobres.

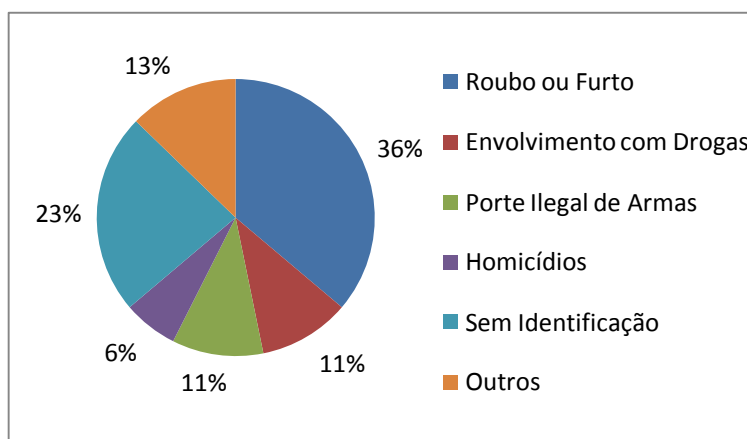
**Gráfico 3.7 – Relação dos adolescentes que aderiram ao cumprimento da medida**



*Fonte: CREAS – PMVR – 2009.*

Pode-se dizer que a maioria dos adolescentes adere ao programa, executando sua medida conforme determinado. Poucos são aqueles que não conseguem cumprir tal determinação judicial. Os fatores que contribuem para esta não adesão são diversos, mas o principal deles é a falta de informações sobre o adolescente no ofício emitido pelo juiz, como, por exemplo, a troca de endereço da família. No gráfico a seguir procuramos expor os atos infracionais mais cometidos pelos adolescentes estudados.

**Gráfico 3.8 – Relação dos atos infracionais mais frequentes**



*Fonte: CREAS – PMVR – 2009.*

Os atos infracionais não identificados são os encaminhamentos realizados ao CREAS por Carta Precatória, que não contém o artigo do ato cometido, apenas as informações mínimas de identificação. Outro fator se deve ao ofício expedido pelo juiz não conter o ato cometido ou por progressão de medida, sendo identificado apenas quando o adolescente chega ao programa. Deste, a maioria dos atos infracionais praticados por esses adolescentes, são o furto e o roubo. Poucos são aqueles que cometeram um ato mais grave.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pode ver no presente trabalho, as medidas socioeducativas em meio aberto de Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida são acompanhadas pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Volta Redonda.

Apesar de apresentarem benefícios, quando comparadas à medida de privação de liberdade, ainda persistem dificuldades para sua aplicação, tais como: o preconceito social que estigmatiza o adolescente em conflito com a lei; a rejeição de algumas comunidades, órgãos públicos e equipamentos de serviço em atender o adolescente autor de ato infracional; a ausência da retaguarda de serviços e instituições públicas e privadas no atendimento ao adolescente que comete delito; a ausência de estudos e pesquisas sobre o adolescente autor de ato infracional; o desconhecimento e/ou a compreensão equivocada do Estatuto da Criança e do Adolescente por parte do poder público, judiciário e setores da opinião pública; a falta de uma rede de atendimento que garanta a promoção e proteção desses adolescentes.

Analisando a realidade desses adolescentes, muitos deles em situação de dependência química, baixa escolaridade, ausência de uma figura familiar que os acompanhe de forma efetiva, desemprego, baixa renda familiar, falta de planejamento familiar dentre outras questões que os levam a cometer o ato infracional.

Com a decisão judicial para que o adolescente cumpra a medida socioeducativa que lhe foi aplicada, faz-se necessário que o CREAS se adeque à legislação do SUAS, de forma a atender de maneira eficaz os adolescentes e suas famílias.

O objetivo deste acompanhamento é estar de acordo com as garantias estabelecidas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, que além do caráter sancionatório, de responsabilização do adolescente, a medida socioeducativa tenha caráter pedagógico e socializante, a partir da concepção de que o adolescente é sujeito de direitos e pessoa em situação peculiar de desenvolvimento necessitando, portanto, de referência, apoio e segurança.

Na busca por locais adequados para esses adolescentes cumprirem medida de prestação de serviço à comunidade, as instituições, mesmo as governamentais, criam muitas barreiras em receber esses adolescentes.

Como o CREAS está inserido na SMAC, que possui Gestão Plena da Política de Assistência Social, seria preciso realizar a contratação de uma equipe técnica

especializada, para a realização do acompanhamento mais completo aos adolescentes, sendo crucial a elaboração do Plano de Trabalho, por uma equipe interdisciplinar composta por técnicos e orientadores sociais, garantindo a participação do adolescente e da família. No caso de Volta Redonda, o CREAS ainda está estruturando sua equipe e seu Plano de Trabalho, bem como o PIA.

Outra dificuldade é o direcionamento deste adolescente para outras atividades que o leve a buscar outros caminhos senão o da criminalidade como, por exemplo, o retorno aos estudos, e cursos regulares ou profissionalizantes, que estejam de acordo com suas habilidades. É também desafiador despertar a atenção das famílias para o acompanhamento estreito da medida a ser cumprida pelo adolescente.

Muitos adolescentes no município há pouco tempo atrás, mesmo já com o SINASE, cumpriam a medida socioeducativa em lugares inadequados, e sem o acompanhamento profissional, isso ocorreu, pois houve um desconhecimento por parte da Vara da Infância e Juventude, pois pela lei de implantação do CREAS, esses adolescentes devem ser direcionados somente a essa instituição para que haja um acompanhamento sistemático e pedagógico da medida, e não somente punitivo, onde o adolescente cumpre simplesmente a medida de prestação de serviço à comunidade como um simples trabalho que não lhe traga uma reflexão sobre seu ato.

Outra questão se refere aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que se deve articular com os profissionais do CREAS para acompanhar mais de perto não somente o adolescente no cumprimento da medida, mas também dar atenção a seus demais direitos como também de sua família. Os profissionais do CRAS muitas vezes não estão capacitados e preparados para receber esses adolescentes.

O acompanhamento social ao adolescente deve ser sistemático, com frequência mínima semanal, para avaliação do plano de trabalho proposto. O mesmo deve conter os objetivos e metas que deverão ser alcançados no período de cumprimento das medidas socioeducativas e de suas perspectivas de vida futura, dentre outros aspectos a serem acrescidos, de acordo com as necessidades do adolescente.

Temos que ter a clareza que a municipalização das medidas socioeducativas não é exclusiva das Secretarias de Assistência Social, e sim de todo o município, incluindo todas as secretarias e instituições não-governamentais.

O município de Volta Redonda ainda tem muito que avançar, pois os desafios a serem vencidos na implementação do SINASE, principalmente por falta de

investimentos em recursos humanos e financeiros por parte da gestão como também maior participação popular nos Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, precisa-se ser abordado e cobrado do próprio poder público.

A principal conclusão que chegamos com esta discussão é que a responsabilidade pelo resgate dos adolescentes em conflito com a lei deve acontecer por meio de um trabalho integrado das distintas áreas governamentais e setoriais, das iniciativas comunitárias e dos movimentos sociais organizados.

A família é um suporte fundamental na vida destes adolescentes, mesmo sendo excluídos e culpados pelos atos que seus filhos cometeram. Apesar de sofrerem com a discriminação, são pessoas essenciais na recuperação e promoção de seus filhos.

A atenção do Estado deve existir de forma efetiva e direcionada para a realidade dos adolescentes brasileiros, incluindo aqueles que se encontram no sistema socioeducativo. Existe uma necessidade de uma agenda de urgências no sentido de se efetivar e garantir políticas públicas e sociais, ampliando os desafios para que se efetive a implementação da política de atendimento socioeducativo.

E, neste sentido que precisamos apontar possíveis soluções concretas para reduzir o envolvimento dos jovens com a violência, sublinhando, demarcadamente, que todas as crianças e adolescentes são passíveis de rever seus atos e não mais praticá-los, desde que haja um vínculo com os jovens e um comprometimento do Estado, família, escola, comunidade e autoridades.

Com o sistema de medidas socioeducativas o que se pretende é superar as concepções autoritárias de defesa social e do caráter retributivo, pois se sabe que a melhor alternativa de superação à violência é a emancipação humana e somente a promoção de alternativas educativas e sociais é capaz de apresentar novos horizontes.

A capacitação da equipe técnica do programa de medida socioeducativa e dos Conselheiros Municipais do CMDCA deve ocorrer com a maior brevidade possível, pois a execução já está acontecendo de forma descentralizada e não se pode arriscar realizando um atendimento sem esta capacitação.

Outra questão está nas instituições parceiras, pois estas não são suficientes para a realização da execução das medidas socioeducativas e se limitam nas instituições governamentais, em especial na SMAC. Apesar de todos os adolescentes estarem inseridos, percebe-se que não existe opção, pois conforme o artigo 117, parágrafo único



do Estatuto da Criança e do Adolescente, os adolescentes devem ser inseridos de acordo com suas habilidades, sendo assim esta alternativa fica limitada.

Como proposta, analisa-se que o Poder Judiciário possa manter o cadastro das instituições, já que no modelo anterior cabia ao juiz determinar e indicar o local da execução. Por esta via, minimizar-se-ia a recusa e os questionamentos sobre o caráter do ato cometido, promovendo assim alternativas para os adolescentes.

Temos a clareza que o processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto está em fase de implementação em todo país, mas também temos a responsabilidade de realizá-la de forma eficaz, não esquecendo as peculiaridades que os adolescentes se encontram.

Este estudo chega ao seu objetivo apresentando que a medida socioeducativa em meio aberto é uma alternativa para que estes adolescentes possam repensar o ato cometido e possibilitar caminhos para seu futuro numa perspectiva de cidadão, pois a sociedade cada vez mais incomodada com sua presença solicita a sua exclusão e não o seu acompanhamento, e ou chamada (re) inserção. Muitos desses adolescentes são vistos como criminosos e sem saída, mas percebe-se que os infracionais cometidos são em sua maioria leves, passíveis de intervenção jurídica e técnica.

O adolescente precisa ser visto como o próprio ECA preconiza, pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, e cabe a todos nós trabalhar para que os atos infracionais não tome dimensões que futuramente não conseguiremos abordar da maneira que está acontecendo atualmente, temos o compromisso de garantir a nossas crianças e adolescentes uma qualidade de vida e políticas sociais eficazes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. **A Coordenação Federativa no Brasil:** a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, n.º 24. Curitiba, 2005.

BARROS, N. V. **Violência Intrafamiliar Contra Criança e Adolescente:** Trajetória Histórica, Políticas Sociais, Práticas e Proteção Social Doutorado - Psicologia Clínica - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

BOBBIO, N. *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos.* Editora Campus, 1993.

BODSTEIN, R.C.A. **Cidadania e modernidade:** emergência da questão social na agenda pública. *Cadernos de Saúde Pública*. vol 3. n2. Rio de Janeiro, Junho, 1999.

BOURDIEU, P. **Razões Práticas:** sobre a teoria da ação, São Paulo: Papius, 1996.

BRANDÃO, C. L (org.). **A Assistência Social em Busca de Mais Cidadania:** Estudo Socioeconômico dos Bolsões de Pobreza do Município – Versão Preliminar. Volta Redonda: Prefeitura Municipal de Volta Redonda/ Secretaria Municipal de Ação Comunitária – SMAC/PMVR, 2006.

BRASIL, **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Lei Orgânica de Assistência social.** Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica.** Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, novembro, 2004.

\_\_\_\_\_, Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Ministério da Previdência e Assistência Social / MPAS – FUNABEM / Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. **CÓDIGO DE MENORES.**

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Guia de Orientação nº 1 (1ª Versão).

\_\_\_\_\_, Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**. Brasília, 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. 3º Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

CORDIOLLI, M. A. **A nova ordem mundial em construção**: uma tentativa de análise global. In: <http://pessoal.onda.com.br/colman/document.htm>, 1995.

CURITIBA. Governo do Estado do Paraná. Cadernos do IASP, Instituto de Ação Social do Paraná. **Compreendendo o Adolescente**. Curitiba, 2006.

FALEIROS, V. P. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. CFESS-ABEPSS-CEAD/NED-UnB, 2000.

\_\_\_\_\_. **O que é Política Social ?** 3ª Edição - São Paulo: Brasiliense, 1988.

FLEURY, S. **La Expansión De La Ciudadania**. Fundação Getúlio Vargas, mimeo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociales y Ciudadania**. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para o Desarrollo Social (INDES), mimeo, 1999.

\_\_\_\_\_. S. **Qual Política? Que Social?** – *Reflexões Analíticas sobre América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para o Desarrollo Social (INDES), mimeo, 2002.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005**. Coordenação de População e Indicadores Sociais – Rio de Janeiro, 2006.

ILANUD. Instituto Latino Americano das Nações Unidas Brasília, 2003. Relatório Final do **Projeto Centro de Defesa Técnico-Jurídica de Adolescentes em Conflito com a Lei**. <[www.ilanud.org.br/pdf/book\\_medida\\_legal.pdf](http://www.ilanud.org.br/pdf/book_medida_legal.pdf)>. Acesso em 23/07/2008.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: UFF, 1999.

LIBERATI, W. D. *Adolescente e o ato infracional*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: 10ª Ed, Editora Mallheiros, 2008.

LOBATO, L. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas**. In Saraiva, E. e Ferrarezi, E. (orgs). Políticas Públicas. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Vol2.

MARGULIS, M; URRESTI, M. **La juventud és mas que una palabra**. In: MARGULIS, Mario. La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1996.

MEIRELLES, G. A. L. **As relações político-administrativas entre os Conselhos Tutelares e a Prefeitura de Curitiba**. Revista Serviço Social & Sociedade nº 83 - Criança e Adolescente, ano XXVI, n. 83. Set. 2005.

NETO, O. C; MOREIRA, M. R; SUCENA, L. F. M. **Nem Soldados nem Inocentes: juventude e tráfico de drogas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2001.

RIZZINI, I. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Petrobrás: Ministério da Cultura: USU Editora Universitária: Anais, 1997.

SAFFIOTI, H. I. B. Rearticulando gênero e classe social. In: COSTA, A. O.; BRUSCHINI, C. (Orgs.) **Uma Questão de gênero**. São Paulo; Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992.

\_\_\_\_\_. **Violência de gênero: lugar da práxis na construção da subjetividade**. Revista Lutas Sociais, São Paulo, n. 2, 1997.

SARAIVA, E. *Introdução À Teoria da Política Pública*. In: Saraiva, E. e Ferrarezi, E. (orgs). Políticas Públicas. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Vol 2.

SARAIVA, J. B. C. **Adolescente e o Ato Infracional** – Garantias Processuais e medidas socioeducativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

\_\_\_\_\_. **Adolescente em Conflito com a Lei**: da indiferença à proteção integral - uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SERRA, G. M. A. **Saúde e nutrição na adolescência**: o discurso sobre dietas na Revista Capricho. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2001. 136 p.

SILVA, L. A. P. (Org.). **Gestão da Política da Infância e da Adolescência no Brasil**: programa prefeito amigo da criança e as possibilidades de transformação. São Paulo: Fundação Abrinq, 2005.

SOUZA, R. **Caminhos para a municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto**: liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade. Rio de Janeiro: IBAM/DES; Brasília: SPDCA/SEDH, 2008.

SPOSATI, A. **Especificidade e Intersetorialidade da Política de Assistência social**. Revista Serviço Social e Sociedade, n 77, 2004.

\_\_\_\_\_. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise**. 7.ed São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Globalização da economia e processos de exclusão social. In **Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social**. Nº 01, CFESS-ABEPSS-CEAD/NED-UnB, 1999.

TOREZAN, S; ALVIM, R; GOUVEIA, P. **Juventude anos 90**: conceitos, imagens, contextos. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Textos para discussão – Faculdade de Economia. Célia Lessa Kerstenetzky. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Outubro, 2005.

VERONESE, J. R. N.; SOUZA, M. P.; MIOTO, R. C. T. **Infância e Adolescência, O conflito com a Lei:** algumas discussões. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001.

VOLPI, M. (org). **Adolescentes privados de liberdade.** A normativa Nacional e Internacional. Reflexões acerca da responsabilidade penal. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sem Liberdades, sem direitos.** São Paulo, Cortez, 2001.

VOLTA REDONDA. Página oficial da prefeitura municipal. <<http://www.portalvr.com/cidade/historico.php>>. Acessado em 22/08/2009.

## ANEXO I - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

### Roteiro de Entrevista:

1. Identificação:

Nome: \_\_\_\_\_

Qual faculdade cursou? \_\_\_\_\_

Ano de formação? \_\_\_\_\_

Possui alguma especialização? \_\_\_\_\_

2. Há quanto tempo está à frente da função?

3. Como enxerga o envolvimento cada vez maior dos adolescentes com o mundo do crime?

4. A execução das medidas socioeducativas está sendo realizadas de forma eficaz no município?

5. Você acredita que municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto trouxe algum avanço para os adolescentes? O que poderia ser melhorado?

6. Pontue avanços e retrocessos nesse processo

## ANEXO II – INSTITUIÇÕES PARCEIRAS PARA A PSC



### Relação de Instituições parceiras para a Prestação de Serviço à Comunidade

#### **Casa de Saúde de Volta Redonda - FECHOU**

Responsável: Cristiane

Endereço: Av. Antonio de Almeida, 1494 Retiro

Tel: 33461259

#### **APADEFI – Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Físicos**

Responsável: Gisele

Endereço: Rua General Euclides Figueiredo, 350 Retiro

Tel: 33464025

#### **SOS – Serviços de Obras Sociais**

Responsável: Sr Maciel

Endereço: Rua Pompeu, 235 Voldac

Tel: 33452300

#### **GAPC – Grupo de Apoio a Pessoa com Câncer**

Responsável: Cristiane

Endereço: rua 33, 174 Vila Santa Cecília

Tel: 33432014

#### **CMDCA – Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente**

Responsável: Ariadne

Endereço: Av Paulo de Frontin, 590, Edifício Plaza, 5º andar, sala 1504 Aterrado

Tel:33392161



**Casa da Criança e do Adolescente**

Responsável: Francinele, Sônia, irmã Elizabth e Creuza

Endereço: Rua 21, 34 - Vila Santa Cecília

Tel: 33432049

**APMI – Associação de Proteção a Maternidade e a Infância**

Responsável: Sandra

Endereço: Rua Osvaldo Aranha, 287–A, Conforto

Tel: 33420070

**CAPD – Centro de Atendimento à Pessoa com Deficiência**

Responsável: Beth

Endereço: Rua 552, 301 Jardim Paraíba

Tel:33399220

**CAPI – Centro de Atendimento a Pessoa Idosa**

Responsável: Daniele

Endereço: Rua 12 de outubro, 285 Aterrado

Tel: 33399218

**SMAC – Secretaria Municipal de Ação Comunitária**

Responsável: Israel

Endereço: Rua Paulo Leopoldo Marçal, 103, 2º andar Aterrado

Tel: 33399611

**Programa Aprender – Módulo I**

Responsável: Maria Cristina Gama da Silva

Endereço: Rua 1037 A, S/N Volta Grande