

MONICA PEREIRA

**ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI E A MEDIDA DE PRESTAÇÃO DE
SERVIÇO À COMUNIDADE: A CONCEPÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS
EM SUA OPERACIONALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE TOLEDO, PR.**

TOLEDO

2008

MONICA PEREIRA

ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI E A MEDIDA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE: A CONCEPÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS EM SUA OPERACIONALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE TOLEDO, PR.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - *Campus* de Toledo, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Ms. Luciana Vargas Netto Oliveira

**TOLEDO
2008**

MONICA PEREIRA

ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI E A MEDIDA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE: A CONCEPÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS EM SUA OPERACIONALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE TOLEDO, PR.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - *Campus* de Toledo, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ms. Luciana Vargas Netto Oliveira
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profa. Ms. Marize Rauber Engelbrecht
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profa. Dra. Zelimar Soares Bidarra
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Toledo, 18 de novembro de 2008.

Dedico este trabalho aos meus pais José e Ely, que consagraram toda a vida a serviço de suas filhas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da existência e pela existência daqueles que me geraram e que me cercaram de cuidados, amor e carinho no correr dos anos. Agradeço, pelas alegrias e tristezas, dúvidas e certezas, interrogações com ou sem respostas nessa caminhada.

Aos meus pais que deram a vida a mim e a minha irmã e nos ensinaram a vivê-la com dignidade. A vocês, que iluminaram os caminhos com afeto e dedicação para que os trilhássemos sem medo e cheias de esperanças. A vocês, que se doaram por inteiro e renunciaram aos seus sonhos, para que, muitas vezes, pudéssemos realizar os nossos. A vocês, pais por natureza, por opção e amor, não bastaria dizer muito obrigada, não tenho palavras para agradecer tudo isso. Procuo arduamente uma forma de exprimir uma emoção ímpar. Uma emoção que jamais seria traduzida por palavras.

À minha irmã Bruna por sua energia de mulher maravilha, por seu jeito engraçado de lidar com as situações, por me ensinar a não ter medo e não se importar com o que quer que as pessoas digam. Embora muitas brigas e intrigas, sabemos o que sentimos, te amo Brú.

Ao meu namorado e melhor amigo Douglas pela compreensão nesses últimos tempos, diante dos momentos em que estive ausente. Obrigado pelo prazer de viver em sua companhia, de saber que existem realmente pessoas que se importam conosco, as quais sabem falar as palavras certas nas horas difíceis. Agradeço por compartilhar comigo pequenas e grandes alegrias. Por seu apoio durante este trabalho e a todas minhas escolhas. Agradeço a Deus por ter te colocado em minha vida. Enfim, obrigado pelo seu amor incondicional. Te amo.

Às minhas primas irmãs, porque é assim que as considero, agradeço a vocês pelas nossas infinitas conversas, desabafos, festas, reuniões de famílias, todos esses momentos se tornavam muito mais agradáveis na presença de vocês. Amo vocês.

Agradeço a minha querida avó Ilse pelas suas orações, pelo carinho e cuidado oferecidos sempre que necessário.

Meu muito obrigado a Marli e Wanderley que me acolheram em sua casa durante anos como uma filha, e que com admiração me apoiaram durante anos nessa caminhada.

À minha amiga e irmã Carol, obrigada por esses quatro anos de amizade, obrigada por ter aceitado meu apelo quanto ao convite de ser colega de apartamento, depois daquele dia muitas, muitas, muitas histórias pra contar, momentos tristes, mas muito mais momentos felizes. Obrigada por me socorrer nas madrugadas da vida na volta das baladas, obrigada por

me chamar de manhã quando eu não acordava no horário pra ir à faculdade, pelos conselhos nas horas certas, pelos risos, por não me deixar engordar sozinha (comer sem parar a hora que fosse). Não poderia esquecer de agradecer por ter me levantado nos vários tombos levados em festas (por causa do salto, claro!), por dividir nossas angústias e muitas outras coisas que caberiam em um simples agradecimento. Amo-te.

Agradeço as minhas amigas Manú, Júlia, Kel, Sá, pela sinceridade, obrigada por ouvirem minhas reclamações, que não foram poucas. Obrigada por todas as conversas jogadas fora, das descobertas que fizemos dos sonhos que tivemos, dos tantos risos e momentos que compartilhamos. Obrigada por fazerem parte da minha vida. A Lidi, Catia e Andressa pelas várias festinhas.

À minha amiga Vânia, agradeço pelas brincadeiras, dos tantos risos e momentos que compartilhamos. Obrigada até das angústias, das vésperas de finais de semana, feriados, enfim, do companheirismo vivido. Por expandir sua auto-estima e me contagiar com ela, obrigada por fazer eu me amar mais.

Não queria deixar também de mencionar o espírito colaborativo de muitos colegas, com quem tive todo o prazer em trocar experiências, expressar opiniões diversas sobre os assuntos.

A todos os professores que contribuíram decisivamente para a minha formação acadêmica, profissional e pessoal. Minha orientadora Luciana Vargas Netto Oliveira, ou simplesmente profa. Lú, pela sua dedicação que me fez criar um nível de confiança e respeito. Obrigada pelo seu exemplo de profissional. Obrigada por estar sempre me encorajando em todas as etapas deste trabalho, auxiliando nos momentos que precisei e me instigando a atingir um grau de qualidade cada vez mais elevado.

Dirijo, igualmente, meu reconhecimento e agradecimento à Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, *campus* de Toledo, por me ter proporcionado a oportunidade de fazer a formação em Serviço Social.

Obrigada aos meus supervisores de campo Ruth e Nilton, assistentes sociais brilhantes que compartilharam do seu saber profissional, através de reflexões, acompanhamento. Obrigada pela participação na minha formação profissional. Agradeço também aos meus supervisores acadêmicos.

A toda a equipe do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto do município de Toledo, a todos aqueles que no seu dia-a-dia atuam ou atuaram diante da realidade de tantos adolescentes que tiveram de uma forma ou de outra, seus direitos violados.

Agradeço também a equipe do Serviço Auxiliar da Infância representada por Tereza e Rita que, com o vasto conhecimento e amor pela área da criança e do adolescente, contribuíram de forma significativa no processo de formação. Obrigada por me receber todas as segundas-feiras em nome do Programa dividindo suas salas de atendimento para a entrevista com os adolescentes e suas respectivas famílias.

Aos sujeitos da pesquisa, agradeço pela disponibilidade em responder as perguntas, vocês contribuíram muito para a realização deste trabalho.

A todas as pessoas que fizeram e que ainda fazem parte da minha vida e que de uma forma ou outra contribuíram para a concretização desse sonho, o sonho da formação profissional. Há todos meus sinceros agradecimentos!

“[...] os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha, e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado”.
(Marx)

PEREIRA, Monica Pereira. **Adolescentes em conflito com a lei e a medida de prestação de serviço à comunidade: a concepção das instituições envolvidas em sua operacionalização no município de Toledo, PR.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual do Oeste do Paraná - *Campus* - Toledo, 2008.

RESUMO

Este trabalho se apresenta como fruto da experiência de estágio supervisionado em Serviço Social, desenvolvido nos anos de 2007 e 2008, no Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto do município de Toledo, localizado nas dependências da Secretaria de Assistência Social. O Programa desenvolve as medidas de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviço à comunidade (PSC) com adolescentes autores de ato infracional, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente. Através das atividades de estágio desenvolvidas neste espaço profissional, algumas inquietações foram surgindo frente à realidade apresentada, e uma delas era compreender a concepção das instituições parceiras do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no município de Toledo frente à operacionalização da medida de PSC. Nesse sentido objetivo geral do trabalho visa proceder uma análise quanto à concepção das instituições governamentais e não-governamentais na operacionalização da medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no município de Toledo, buscando saber de que forma sua operacionalização e/ou ações estão em consonância com os objetivos e propostas do Estatuto da Criança e do Adolescente. Para a explicitação do objeto e busca de solução ao problema já anteriormente referido, buscou-se traçar um caminho metodológico. O método de pesquisa utilizado foi o método dialético, por compreender a realidade e suas contradições em constantes transformações. Usou-se de uma abordagem qualitativa, optando-se pela pesquisa de caráter exploratório já que essa permite ao pesquisador aumentar a sua experiência em torno de determinado problema. Foi utilizada a técnica de entrevista, realizada com os profissionais do Programa e com os responsáveis pela operacionalização da PSC das instituições parceiras. Dessa forma, constatou-se que existe um razoável entendimento quanto ao aspecto socioeducativo na operacionalização da medida de PSC, porém, há vários obstáculos que impedem sua efetivação.

Palavras-chave: Adolescente em Conflito com a Lei, Medidas Socioeducativas, Prestação de Serviço à Comunidade.

LISTA DE SIGLAS

ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
CAICs	Centros de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes
CBIA	Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEMs	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FONICRAD	Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
JK	Juscelino Kubitschek
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
PIA	Plano Individual de Atendimento
PLA	Programa de Liberdade Assistida
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PRONAICA	Programa Nacional de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
RPM	Recolhimento Provisório de Menores
SAI	Serviço Auxiliar da Infância
SAM	Serviço Auxiliar ao Menor
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SPDCA	Subsecretaria Especial de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
LISTA DE SIGLAS.....	9
INTRODUÇÃO	11
1 O TRATO DA “QUESTÃO SOCIAL” E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENÇÃO VOLTADAS À CRIANÇAS E ADOLESCENTES	15
2 O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI: “CASO DE POLÍCIA” OU “CASO DE POLÍTICA”?.....	32
2.1 O PROGRAMA DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO E A OPERACIONALIZAÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE	39
3 A CONCEPÇÃO DAS INSTITUIÇÕES QUE OPERACIONALIZAM A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE.....	47
3.1 O PROCEDIMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	47
3.2 EM RELAÇÃO AOS PRINCIPAIS FATORES QUE PODEM LEVAR ADOLESCENTES A COMETEREM ATOS INFRACIONAIS.....	50
3.3 EM RELAÇÃO ÀS CONDIÇÕES DE INFRA-ESTRUTURA E RECURSOS HUMANOS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA PSC	52
3.4 EM RELAÇÃO AOS CRITÉRIOS E PROCESSO DE CAPACITAÇÃO PARA AS INSTITUIÇÕES PARCEIRAS DO PROGRAMA.....	55
3.5 EM RELAÇÃO AO CONHECIMENTO SOBRE O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	59
3.6 QUANTO À COMPREENSÃO SOBRE OS OBJETIVOS DA MEDIDA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
REFERÊNCIAS	68
APÊNDICES.....	72

INTRODUÇÃO

A “questão social” emerge da contradição capital e trabalho, sendo uma categoria que se expressa no âmbito do modo capitalista de produção. Contradição esta fundada na produção e apropriação da riqueza socialmente produzida pelos trabalhadores e expropriada pelos capitalistas. O trabalhador vende sua força de trabalho como meio de garantir sua sobrevivência e cresce, então, o interesse dos capitalistas por extrair cada vez mais trabalho, de cada vez menos trabalhadores. “Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida”. (NETTO, 2001, p. 42-43).

A “questão social” assume cotidianamente diversas expressões, pois as pessoas convivem diariamente com formas sociais que encobrem a exploração. As desigualdades se apresentam como “normais”, “naturais”, destituídas de conflitos e contradições. Um exemplo é a problemática de crianças e adolescentes em conflito com a lei que, muitas vezes, é encarada pela sociedade como “delinqüência juvenil” e questão de “desajustes” individuais. No entanto, analisar a temática da criança e do adolescente em conflito com a lei é entendê-la como fruto das expressões da “questão social”, é colocar em voga questões como as desigualdades sociais, a violência, a negação de direitos.

Historicamente, a situação de crianças e adolescentes em conflito com a lei remonta os Códigos de Menores (1927 e 1979), que tinham sua concepção focada no problema do indivíduo: a questão da “situação irregular”. Crianças e adolescentes eram vistos como sujeitos em descumprimento dos padrões sociais e morais pré-estabelecidos, estavam à mercê da Justiça de Menores, que reafirmava através da legislação as práticas de segregação e de confinamento. Crianças e adolescentes eram vistos como causadores de sua própria situação, e não seres submetidos pela mesma, como um dos resultados da “questão social” que se instalava e se agravava no país.

No final dos anos 1970, a sociedade brasileira, num contexto de forte mobilização popular, se expressou através de manifestações na busca de mudança da ordem repressora para a institucionalização de uma ordem democrática. Foi nesse cenário de luta pela democratização que se traduziu a criação de uma “Constituição Cidadã”, a Constituição Federal de 1988. É nesse contexto que se situam os direitos das crianças e adolescentes, previstos no artigo 227 da Carta Magna, que deu origem ao Estatuto da Criança e do

Adolescente (ECA). Desse modo, o ECA, Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, veio contrapor-se a um passado historicamente marcado pelo controle e exclusão social.

Os princípios e as concepções relativas às crianças e adolescentes no ECA passam a se basear na doutrina da proteção integral, com o objetivo de garantir os direitos de crianças e adolescentes em consonância com os direitos humanos. A partir de então, esse público não mais seria tratado de forma pejorativa como “menores” ou “incapazes”, mas como pessoas em desenvolvimento de sua personalidade, crescendo no seio de sua família e na comunidade com dignidade, liberdade e igualdade.

A doutrina da proteção integral, em substituição ao velho paradigma da situação irregular, trouxe mudanças referentes à questão do ato infracional, através das medidas socioeducativas, que visam a inclusão social dos adolescentes. Embora esses avanços jurídicos e sociais tenham sido conquistados, os adolescentes em conflito com a lei necessitam da concretização e efetivação de todos os direitos garantidos por lei.

Essas considerações acerca do tratamento dado ao adolescente em conflito com a lei são fruto do processo de formação profissional e do desenvolvimento do estágio supervisionado em Serviço Social no período de 2007 a 2008, que oportunizaram maior proximidade com o tema e com as medidas socioeducativas aplicadas a esses adolescentes, em especial a medida de prestação de serviço à comunidade (PSC).

Dessa forma, este trabalho de pesquisa se apresenta como resultado da experiência vivenciada no Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto do município de Toledo, localizado nas dependências da Secretaria de Assistência Social, vinculado à Prefeitura Municipal de Toledo.

O Programa tem por objetivo propiciar aos adolescentes autores de ato infracional a reintegração à sociedade, através do caminho socioeducativo e pedagógico, em detrimento ao aspecto punitivo, possibilitando aos adolescentes uma visão crítica acerca da realidade cotidiana. Visa também garantir a proteção integral, considerando que o adolescente é um ser em desenvolvimento, oferecendo-lhe oportunidades de inclusão na vida social, por meio de ações educativas, profissionalizantes, de esporte e lazer.

Quando o adolescente comete um ato infracional, o mesmo é julgado através da Vara da Infância, que pode lhe imputar medidas socioeducativas, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente, desde a advertência até a medida de internação. Desta forma, o presente trabalho objetiva oferecer uma visão crítica diante da operacionalização da medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade.

Através das atividades de estágio desenvolvidas neste espaço profissional, algumas inquietações foram surgindo frente à realidade apresentada, e uma dessas inquietações é a seguinte: qual a concepção das instituições parceiras do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no município de Toledo frente à operacionalização da medida de PSC?

O objetivo geral do trabalho é compreender a concepção das instituições governamentais e não-governamentais na operacionalização da medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no município de Toledo, buscando saber de que forma sua operacionalização e/ou ações estão diretamente ligadas aos objetivos e propostas do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como objetivos específicos elencou-se: identificar as dificuldades encontradas no cotidiano das instituições na garantia de qualidade na aplicação da medida de PSC; compreender como se caracteriza a operacionalização da medida nas instituições parceiras do Programa; e perceber a concepção das instituições acerca dos adolescentes que cometem atos infracionais.

Para a apreensão do objeto de estudo, a construção desta proposta foi organizada da forma descrita a seguir. No primeiro capítulo foi feita uma explanação quanto ao trato da “questão social”, relacionando-o ao processo de construção das políticas sociais de atenção voltadas à crianças e adolescentes na história brasileira. Buscou-se refletir sobre as etapas perpassadas pela política nacional de atendimento a esse segmento populacional, e para isso foi elaborada uma análise do contexto histórico brasileiro. Nesse sentido, o surgimento das legislações apresenta-se como tentativas de resposta e de controle das manifestações da “questão social” e suas diversas expressões.

No segundo capítulo foram trabalhadas as alterações trazidas pela promulgação da Constituição Federal em 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, a mudança de paradigma da situação irregular para a doutrina de proteção integral no tocante à criança e ao adolescente. Após esse panorama, procurou-se focar especificamente as medidas socioeducativas propostas para o adolescente em conflito com a lei, partindo-se do pressuposto e da dúvida sobre até que ponto o ECA trouxe mudanças de paradigma no tocante ao segmento adolescente em conflito com a lei. Tem sido essa questão realmente encarada como questão de “política” ou ainda de “polícia”?

Realiza-se, ainda nesse capítulo, um breve histórico do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no município de Toledo, a rede de atendimento, os

encaminhamentos necessários, as ações desenvolvidas no cotidiano do Programa no tocante à medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade levando em conta os avanços trazidos pelo ECA e pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

O terceiro capítulo contempla o aspecto metodológico e os resultados da pesquisa. Para a explicitação do objeto e busca de solução ao problema já anteriormente referido, buscou-se traçar um caminho metodológico. O método de pesquisa utilizado foi o método dialético, por compreender a realidade e suas contradições em constantes transformações. Usou-se de uma abordagem qualitativa, optando-se pela pesquisa de caráter exploratório já que essa permite ao pesquisador aumentar a sua experiência em torno de determinado problema. Foi utilizada a técnica de entrevista, realizada com os profissionais do Programa e com os responsáveis pela operacionalização da PSC das instituições parceiras.

Acredita-se que esta é a parte essencial para compreensão mais profunda da operacionalização da PSC. Dessa forma, a pesquisa visou ampliar o conhecimento sobre o Programa, propor um diálogo acerca da medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade, levantar questionamentos para que ela seja realmente operacionalizada como preconiza o ECA, de modo que o adolescente em conflito com a lei seja percebido realmente como sujeito de direitos.

1 O TRATO DA “QUESTÃO SOCIAL” E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENÇÃO VOLTADAS À CRIANÇAS E ADOLESCENTES

No decorrer de toda a história brasileira, crianças e adolescentes nem sempre foram reconhecidos como sujeitos portadores de direitos, visto que carregam no seio de sua história alguns estigmas, formas e expressões que, de acordo com Jasmin (1986), são expressões particulares desse grupo, como por exemplo: “menor”, “menor delinqüente”, “menor em situação irregular”, “objeto de vigilância”, etc. Foi somente ao final do século XX que o Estado passou a ter uma maior preocupação para com a questão que se refere ao atendimento à criança e ao adolescente e foi com o decorrer do tempo que os termos acima citados foram sendo substituídos por “crianças e adolescentes”, “adolescente em conflito com a lei”, “proteção integral” e “sujeitos de direitos”.

Em meio a esse período, deu-se início à defesa da criação de uma legislação especial para os mesmos. A legislação brasileira referente à criança e ao adolescente caracteriza-se principalmente por três leis, que podem ser categorizadas em três fases pelas quais passou a proteção a esse segmento populacional, sendo elas: o Código de Menores de 1927, conhecido como Código Mello Mattos, o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

Para analisar o percurso da criação de tais leis e conseqüentemente refletir sobre as etapas perpassadas pela política nacional de atenção à criança e ao adolescente, é necessário recorrer ao contexto histórico dos períodos para que esses possam ser apreendidos e compreendidos em sua totalidade¹.

O surgimento dessas legislações apresenta-se como fruto das manifestações da “questão social”². Em Netto (2001, p. 42), “questão social” é uma expressão do século XIX, surgida na Europa, advinda das manifestações de miséria e pobreza provenientes da exploração da sociedade capitalista com o desenvolvimento da industrialização.

Ainda de acordo com o autor, a expressão “questão social” tem história recente, seu emprego data cerca de cento e setenta anos. Começou a ser utilizada na terceira década do século XIX e foi divulgada até a metade daquela centúria por críticos da sociedade e filantropos situados nos mais variados espaços do espectro político.

¹“A totalidade não se identifica meramente com o um todo: significa, antes, a ‘ realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido’”. (KOSIK, 1969, p. 35, *apud* NETTO, 1996, p. 79).

²“Optou-se por redigir a expressão ‘questão social’ entre aspas, porque em si mesma esta é expressão conservadora. É designação que o conservantismo do século XIX deu às manifestações das lutas de classes. A expressão não é inocente”. (NETTO, 2003, p. 24).

Por “questão social” entende-se o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista [...] vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 21).

A “questão social” diz respeito, segundo Yamamoto (2001, p. 16-17), ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista, impensáveis sem a intermediação do Estado.

Como já expressado, o surgimento da “questão social” ocorreu no bojo do processo selvagem da industrialização capitalista no século XIX, surgimento esse associado à classe trabalhadora a partir da consciência da miséria a que estava submetida. “Tal fato marcou profunda inflexão no trato da pobreza e da proteção social pública, porque, pela primeira vez, a naturalização da miséria foi politicamente contestada”. (PEREIRA, 2003, p. 113).

Como destaca Bendix (1996, *apud* PEREIRA, 2003, p. 113), desde o mercantilismo no século XIV predominava o senso comum de que a pobreza era útil ao enriquecimento dos Estados-Nação e, por isso, deveria ser cultivada. Acrescenta ainda que essa era a condição necessária para transformar os pobres em classe laboriosa, sempre a serviço da acumulação de riquezas nacionais.

As expressões geradas pela “questão social” decorrem das variadas dimensões das relações de poder de produção e de reprodução social acompanhadas por uma concentração de poder e de riqueza nas mãos de classes e setores dominantes que produzem e generalizam a pobreza das classes dominadas.

“Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que acumulava a capacidade social de produzir riquezas”. (NETTO, 2001, p. 42).

A “questão social” originada no século XIX é um desafio histórico, que resulta na contradição concreta entre capital e trabalho, a partir do processo de industrialização capitalista. De acordo com Pereira (2003, p. 115), tem como determinantes indissociáveis: (a) o empobrecimento agudo da classe trabalhadora; (b) a consciência dessa classe de sua condição de exploração; (c) a luta política desencadeada por essa classe contra seus opressores a partir dessa consciência.

Segundo Netto (2001, p. 44), tem-se que, a partir da segunda metade do século XIX, a expressão “questão social” deixa de ser usada indistintamente por críticos sociais de diferenciados lugares do espectro ideo-político e se desliga lentamente para o vocabulário do

pensamento conservador. Assim, ela perde paulatinamente sua estrutura histórica determinante e é crescentemente naturalizada.

A “questão social” no Brasil aparece no final do século XIX, quando ocorreu a transição da mão-de-obra escrava para a assalariada, assinalando, desse modo, os primórdios da industrialização, a emergência do capital no país, do operariado e da fração industrial da burguesia.

Parafraseando Acovarde (1999, p. 76), a “questão social” aparece no final do século XIX no Brasil, mas escondida em meio a um processo de industrialização sob um controle bem articulado de importadores e empresários vinculados ao capital estrangeiro, e permanece por décadas na ilegalidade. Por isso, foi formulada como “desordem”, criminalizando o sujeito e sendo enfrentada por aparelhos repressivos do Estado (polícia civil, militar, etc.) em resposta à demanda por segurança. Em relação aos rebatimentos das expressões da “questão social” na área da infância, percebe-se que:

A entrada em cena das idéias higienistas, no final do século XIX, alterou significativamente a forma de atendimento à infância. Considerando a pobreza como umas das principais causas da promiscuidade nos grandes centros urbanos, médicos e juristas se uniram com o objetivo de sanear física e moralmente as cidades. Para tanto, solicitaram ao Estado uma atuação mais efetiva objetivando o afastamento do meio-familiar de crianças e adolescentes pobres para que recebessem “educação adequada”. O Estado assumiu então uma considerável parcela do atendimento da infância criando Abrigos Públicos, assim como, Delegacias de Menores³. (MORENO; SARAIVA, 2006, p. 02).

Desse modo, a primeira medida de organização de assistência à infância, como afirma Rizzini (1995, *apud* MORENO; SARAIVA, 2006, p. 02), surgiu com a Lei Orçamentária Federal nº. 4242, de 05/01/1921, que criou o “Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e Delinqüente”.

A preocupação da sociedade e do Estado brasileiro em relação à problemática criança e adolescente no século XX se caracterizou pela criação do primeiro Código de Menores pelo Decreto nº. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927⁴, e com ele também o primeiro

³O termo “menor” aqui empregado se justifica conforme designava a legislação da época.

⁴“Características do Código de Menores de 1927: controle da infância abandonada e delinqüente através da garantia da ordem e da moral; visão higienista e repressora; facilitação da inserção da criança no trabalho; abrigo e internamento como forma corretiva básica; visão da infância como incapaz e perversa; poder absoluto do juiz sobre a família e a criança; implementação do menorismo com garantia de medidas especiais para os menores de 18 anos; estímulo ao trabalho e combate ao vício como forma de reabilitação”. (SILVA; MOTTI, 2001, p. 25).

Juízo de Menores do país. De acordo com Osterne (1986, p. 27), o menor constituía-se como responsabilidade dos Secretários de Segurança Pública e era tratado como um “caso de polícia”.

O Código de Menores era tido como orgulho pela classe jurídica da época, pois seus artigos previam medidas de proteção e de assistência ao menor. A autora destaca que o recolhimento dos menores se dava na delegacia de polícia ou em estabelecimentos oficiais em celas ditas “especiais”. Mas por outro lado, não se dispunha de condições satisfatórias para a implementação das propostas de proteção nele contidas.

Tem-se que até 1930, a “questão social” não tinha ainda um reconhecimento, era vista como caso de polícia, já que havia o entendimento por parte da ideologia dominante, de que os problemas não passavam de desordem, fato este que justifica, conforme Cerqueira Filho (1982, p. 59), o predomínio dos aparelhos repressivos de Estado, como sendo “naturais”, perante uma “questão social” que era ilegítima, subversiva e que, portanto, não poderia ser tratada de outra forma.

Sob essa forma de pensamento, apresentam-se duas idéias fundamentais: “a) a frase ‘questão social é caso de polícia’, supõe a equação ‘questão social’= crime ou desordem; e uma tal equação, pela sua formulação matemática inclusive, tinha efeito de verdade; b) os problemas sociais eram ‘caso de polícia’ e como tal eram tratados”. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 60).

Esse período caracterizava-se por apontar significativas transformações econômicas sociais e políticas, apresentando mudanças na sociedade brasileira. De acordo com Osterne (1986, p. 27), registra-se nesse espaço de tempo um acelerado processo de urbanização ocasionado pela aglutinação de grandes contingentes de força de trabalho. Desse modo, a massa trabalhadora passa a habitar nas grandes cidades, em busca de atendimento às suas necessidades básicas, submetendo-se assim à exploração da sua força de trabalho em troca de salários miseráveis resultando na precarização das condições de vida. O Estado vê-se, então, obrigado a assumir a tutela sobre elas implantando políticas sociais⁵ com o objetivo de responder aos anseios da classe trabalhadora além dos anseios do empresariado. A “questão social”, então,

⁵“A política social aparece no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias, sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. A política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pôde existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX.” (VIEIRA, 1992, p. 19).

Perturbada pelas ações das classes pró-conservação, pró-mudança ou emancipação, deixou a ilegalidade após os anos 1930 passando a ser reconhecida no pensamento político sob postulados liberais e democratas como “questão de política”. Como problemática nova, surgida nas frestas das relações entre capital e trabalho no processo de industrialização e, sob o padrão de substituição de importações, a “questão social” desponta como expressão das contradições que não mais poderiam ser subtraídas ou combatidas pela polícia. (ARCOVARDE, 1999, p.76).

“[...] O problema será tratado por novos aparelhos de Estado e a ‘questão social’ será reconhecida como legítima”. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 75). Ou seja, nesse período, a repressão policial não será maior, pois haverá outros meios de se obter o controle social. De acordo com o mesmo autor, ela já não mais se filtrava pelas frestas de uma relação bem construída, senão por uma relação que se desfazia. Nesse sentido, empresários e importadores teriam que ir em busca de novas formas de descobrir e reconstruir.

A “questão social” impunha uma questão controversa e passava a ser vista como uma questão contraditória, na qual manifestava-se o reconhecimento de alguns e a negação de outros. Após um período (1930/37) em que a “questão social” fora tratada como caso “política”, ela volta a ser tratada como “caso de polícia”, reprimida em todo período da ditadura varguista (1937/1947).

Referente ao segmento criança e adolescente, surge nessa época (1941), uma nova entidade para o atendimento à criança e ao adolescente: o Serviço Auxiliar ao Menor (SAM). Na maioria dos Estados brasileiros este era vinculado às Secretarias de Justiça.

O SAM torna-se um verdadeiro sintetizador das distorções nas formas de atendimento ao problema do Menor. Pretendia-se confundir o desaparecimento do problema do Menor, com a sua exclusão do convívio social, o que veio agravar de forma significativa a questão. (OSTERNE, 1986, p. 28).

Como destaca Cerqueira Filho (1982, p. 108), anteriormente a 1930, a “questão social” era tratada como caso de polícia, como uma questão ilegal pelos que detinham o poder político. Agora a situação era outra, embora com a atuação da força repressiva, a “questão social” não voltará jamais a ser uma questão ilegal.

Segundo Faleiros (2000, p. 45), nesse período outras entidades de atenção à criança e ao adolescente foram criadas, como por exemplo: no ano de 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), coordenada pela primeira dama do país, para atender famílias de pracinhas envolvidos na guerra.

Os grupos dominantes tiveram que firmar um discurso cada vez mais sofisticado, tendo que combinar o tratamento repressivo com o pensamento já existente, visto que a “questão social” já era tratada como legítima. Nesse sentido, não adiantaria mais ao Estado valer-se simplesmente de aparelhos repressivos. Sendo assim, a repressão nesse momento se deu a partir da criação de uma legislação trabalhista sistematizada e ordenada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT/1943), que tinha em seu seio, entre outras finalidades, a de fazer desaparecer o sindicalismo autônomo e mesmo o movimento operário.

A consolidação de tal política incluía novas medidas, como por exemplo, o salário mínimo, além da extensão de antigas medidas, como a jornada de oito horas de trabalho diárias. Novos direitos foram criados, como, por exemplo: férias remuneradas, estabilidade de emprego, indenização por dispensa sem justa causa, regulamentação do trabalho de mulheres e menores de idade, convenção coletiva do trabalho e os Institutos de Aposentadorias e Pensões.

[...] O trabalho do menor passou a ser regulado apenas pela Consolidação das Leis Trabalhistas, que foi promulgada em 1943 e que, por sua vez, proibia o trabalho ao menor de 12 anos, sujeitando aqueles de 12 a 14 à garantia de frequência à escola e ao exercício de serviços de natureza leve (Art., 402 e 403). A CLT estabelecia medidas de proteção mais específicas ao trabalho dos menores de 18 anos e definia a condição de aprendiz. (MOTTI; SILVA, 2001, p. 26).

Mais do que nunca se, por um lado, tais medidas efetivavam uma melhora no tratamento da “questão social”, de outro elas interviam no movimento sindical, sendo que essas ações vinham combinadas de controles rígidos e eficazes diante das organizações trabalhistas e operárias.

A direção que o estado imprime à sua ação no trato com a “questão social” fará com que cada vez mais as normas de proteção ao trabalho e as normas de justiça do trabalho sejam tratadas no mesmo plano. As normas de justiça do trabalho quando não devidamente discriminadas ao nível do jurídico-formal, mas tratadas em pé de igualdade (pelos mesmos diplomas legais) e simultaneamente sob o intervencionismo estatal, terão efeito profundamente desmobilizador. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 120).

É importante destacar que a organização dos trabalhadores, a livre discussão dos seus problemas, ansiedades, os encaminhamentos dados a partir de determinadas situações, enfim, a participação dessa camada popular no processo decisório, de acordo com Cerqueira

Filho (1982, p. 120), era sempre vista sob a perspectiva do pensamento político dominante como sinônimo de “anarquia social”. O conteúdo autoritário presente na legislação trabalhista é assumido pelo discurso político dominante, impedindo o caráter organizativo e reivindicatório do movimento sindical.

No final de 1943, é promulgado o decreto Lei nº. 6.026, conhecido como “Lei de Emergência”, que aboliu a utilização da terminologia “delinqüente”, substituindo-a pela de “infrator”, mas isso não alterou a forma de tratamento em relação ao menor. A lei de emergência dava aos menores o seguinte tratamento:

As medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de infrações penais foram reorganizadas em função de uma nova noção: a de “periculosidade”. O menor, entre 14 e 18 anos, deveria ser submetido a uma verificação da sua condição e das circunstâncias em que ocorrera a infração. De posse destas informações, o Juiz decidiria sobre a sua “periculosidade” caso esta fosse negativa, o Juiz deixaria o menor com seus responsáveis ou mandaria interná-lo em “estabelecimento de reeducação ou profissional” (art. 2º a1. a). Se ficasse evidenciada a periculosidade, o menor seria diretamente internado em “estabelecimento adequado” que podia mesmo ser uma “seção especial de estabelecimento de adultos”. Para os infratores menores de 14 anos, seriam tomadas medidas de assistência e proteção não definidas no corpo desta lei. (JASMIN, 1986, p. 92).

Diante desse mesmo contexto, o discurso político no que diz respeito à “questão social” no decorrer da história esteve embasado sob o discurso do capital, e esse tendo por base o autoritarismo. Cerqueira Filho (1982, p. 127), destaca que não há dúvidas de que o paternalismo presente na ideologia e também na prática política das classes dominantes dará ensejo a uma postura de expectativa de soluções “vindas de cima” por parte das classes dominadas.

Em janeiro de 1945, os protestos começaram a se avolumar, uma nova situação se coloca no país, pois mediante a um processo eleitoral, voltou-se ao regime democrático. Isso até 1964, momento esse em que ocorreu o Golpe Militar.

No período que correspondente a 1946/1964, estava impregnado no Brasil o discurso político populista⁶, “[...] trata-se de um discurso apoiado na teoria da integração

⁶ “[...] Segundo Weffort (1978, p. 69), os componentes fundamentais do populismo enquanto projeto ideológico pode ser resumido em três: 1º) ‘personalização do poder’. Temos aqui a manifestação especificamente política do autoritarismo (tanto ao nível institucional quanto ao nível do discurso). 2º) ‘a imagem (meio real e meio mítica) da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade’. Manifesta-se dessa forma a dicotomia entre Estado/massa e além disso temos presente as questões estruturais para a emergência de um discurso político cujos apelos se dirigem à sociedade como um todo com base num conjunto de idéias-simbólicas que ocultam as formas objetivas de dominação burguesa. 3º) ‘a necessidade de participação das massas populares urbanas’.

social (ocultando os conflitos entre capital e trabalho) e no paternalismo (autoritarismo mais sistema do “favor”). (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 149).

Nesse sentido, tem-se que não se pode opor populismo ao autoritarismo, pois tanto quanto o autoritarismo, o populismo é um estilo de política em que o Estado aparece como figura de grande importância. Ele vai moldar o projeto desenvolvimentista desde a burguesia industrial até as grandes massas populares.

As transformações políticas ocorridas no período de 1946-1964 resultaram em transformações econômicas que propiciavam o aprofundamento das relações capitalistas de produção no Brasil e, com isso, um aceleração do processo social de urbanização.

O crescimento da população operária nas décadas de 1950 e 1960 aponta para a direção de um novo papel reservado à classe operária no jogo político, principalmente na influência eleitoral potencial. O surgimento político das classes populares pressionou não só o Estado bem como o mercado. As pressões que se efetivaram perante as estruturas do Estado preconizavam uma maior participação popular na política, já as que se efetivaram sobre as estruturas de mercado resultaram na maior participação popular frente ao emprego e ao consumo.

Tendo João Goulart como Ministro Trabalho, o momento torna-se particularmente significativo tendo em vista que a partir da reorientação dada por ele, de funções específicas como Aparelho de Estado, aponta que os efeitos ideológicos deveriam claramente prevalecer sobre os efeitos repressivos. [...] “aqui a ‘questão social’ ganha toda sua plenitude como ‘questão política’.” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 162). Nesse sentido, a atuação do Estado, sendo ela ora de efeito repressivo, ora ideológico, sempre teve por objetivo contornar a “questão social”.

A crise política que culmina no suicídio de Getúlio Vargas em 1954, abriu espaço para a participação dos militares na política brasileira. Essa participação, como expressão mais direta da crise que afeta o regime, eclodiria no movimento político de 1964 - Golpe Militar e subsequente a ele o esvaziamento do Ministério do Trabalho e da sua capacidade de decisão política.

De acordo com Cerqueira Filho (1982, p. 163), em meados de 1950 o governo Café Filho foi uma antecipação do que seria norma após 1964: a correlação entre uma política

Como tal participação não se dá na linha de um projeto político autônomo dos setores populares, abre-se espaço para as relações de dependência e submissão dos setores populares face aos setores burgueses e para a existência de um discurso fundado no ‘favor’ e na ‘doação’.” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 149).

de abertura ao grande capital, uma política de estabilização monetária ortodoxa, além de uma política de controle repressivo sobre os sindicatos.

Com o governo de Juscelino Kubitschek (JK) (1955/1960), além da continuidade de uma política de abertura ao capital estrangeiro, recorria-se com frequência aos incentivos cambiais, tarifários, fiscais e creditícios que o Governo Federal proporcionava para a instalação das indústrias automobilística, naval, mecânica, da pesca, etc. [...] “o que se segue, portanto ao regime Vargas (50/55) é a crise aguda da impossibilidade do desenvolvimento capitalista autônomo, nacional”. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 163). Essa crise, ainda de acordo com o autor é obscurecida pela exasperação do nacionalismo⁷, mas nem por isso menos real.

Inaugura-se em São Paulo no ano de 1956, o chamado Recolhimento Provisório de Menores (RPM), como abrigo e triagem de menores infratores, entre 14 e 18 anos, com a finalidade de separar os “menores infratores” dos “menores abandonados”, conforme Osterne (1986, p. 29).

Segundo Benedito Azevedo (*apud* OESTERNE, 1986, p. 29), o RPM foi estruturado para atender a 150 menores, construído nos melhores moldes preconizados até 1956 e idealizado para suprir as necessidades sociais do Estado de São Paulo durante vinte anos. Objetivava o bem-estar do menor, sua reeducação e seu tratamento. A autora destaca que o RPM não se distanciou das características do antigo SAM no que diz respeito às condições de atendimento ao menor, cuja situação passou a agravar-se cada vez mais. “O Recolhimento Provisório de Menores cuidaria dos infratores até o surgimento da Febem no início da década de 70. O RPM teve igualmente uma história de dor, incompetência, maus-tratos, sendo foco de banditismo e de torturas”. (MARCÍLIO, 2000, s/p).

Embora JK negasse a crítica feita ao seu governo afirmando que o desenvolvimento econômico estava sempre em última instância e que esse estava a serviço do homem brasileiro, era latente o seu descompromisso em relação ao social.

Nos governos após JK, também não houve um interesse pelas políticas sociais, pois Jânio Quadros (1961), não chegou a elaborar um plano de governo, sendo este justificado pelo fato de o mesmo ter ficado um curto espaço de tempo no poder. A ideologia desenvolvimentista (Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros) foi usada como forma para garantir a estabilidade social.

⁷“Ideologia que busca unificar uma nação, defendendo suas identidades étnicas, geográficas, lingüísticas, culturais, etc. O nacionalismo implica em soberania popular, tendo estimulado vários movimentos de unificação nacional [...]”. (GRAZIANO NETO, 2002, p. 62).

Nesse período de 1946-1964 nota-se que o discurso dominante perante a “questão social” é percebido como tendo um caráter tutelar, no qual se ressalta o controle estrito que as classes dominantes mantiveram sobre os setores dominados.

Segundo Osterne (1986, p. 30), tendo o Estado como uma expressão dos grupos dominantes, implanta-se no país com o Golpe de 1964: “[...] um governo autoritário que, por intermédio de mecanismos legislativos e institucionais, estabelece estratégias (revestidas de ideologia de modernização) necessárias para a nova ordem de expansão capitalista [...]”. Diante desse contexto histórico valorizam-se os efeitos repressivos da sua atuação em detrimento dos efeitos ideológicos e nesse sentido, mais uma vez a “questão social” passa a ser vista como “caso de polícia”.

Além do colapso do populismo, as classes populares foram brutalmente afastadas da participação política. Assistiu-se à repressão dos dissidentes, à contenção salarial, à concentração de renda. Suprimiram-se as eleições, os partidos políticos e as greves. Ocorreu enfraquecimento das organizações sindicais e conseqüentemente a exploração da mão-de-obra operária.

Foi nesse contexto que, no final de 1964, mais especificamente em 1º de dezembro desse mesmo ano, com a Lei nº. 4.513, definiu-se a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) e se criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Conforme afirma Osterne (1986, p. 30-31), a FUNABEM foi criada com o objetivo de formular e implantar uma Política Nacional do Bem-estar do Menor, mediante o estudo do problema e o planejamento das soluções, coordenar, auxiliar financeiramente e fiscalizar as entidades incumbidas de executá-la.

O tratamento aos menores na época da criação da FUNABEM se caracterizou como uma medida do Estado, na tentativa de solucionar a problemática do menor, que era percebido como uma ameaça a desestabilização de um sistema. “A FUNABEM nunca deveria ter existido [...]. Estas crianças são jogadas atrás das grades e intramuros em instituições falidas e o resultado aí está, prisões em massa [...]”. (LUPPI, 1987, p. 80).

Ainda de acordo com o mesmo autor, o erro mais grave da FUNABEM durante sua existência foi afastar crianças de suas famílias, embora na sua concepção a mesma colocasse como prioridade absoluta o não afastamento de crianças de suas famílias. “Sete milhões de menores perderam totalmente os vínculos com a família no país”. (LUPPI, 1987, p. 81).

Segundo Passeti (1986, p. 40), a partir da idéia da FUNABEM, um órgão centralizado, orientador e normativo, cria-se em todos os estados da Federação as Fundação estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEMs).

Esse sistema de atendimento de acordo com Pereira e Mestriner (1999, p. 17-18), não correspondeu às exigências de superação do modelo anterior, visto que reiterou os princípios da centralização, da padronização e da massificação do atendimento, resultando em indicadores de ausência de participação da sociedade nos destinos dessa política e na manutenção da concepção ambígua - criança-menor - do atendimento.

As decisões políticas naturalmente não sintetizam um ato unilateral dos governantes. O motor de um ato político define-se exatamente no confronto de interesses antagônicos que precisam, em certo momento, ser minimizados. O objetivo de qualquer medida política, no seio da sociedade capitalista é, portanto, desarmar o conflito e criar condições da harmonia para a execução de planos julgados prioritários pelo Estado. (OSTERNE, 1986, p. 31).

A partir de 1964, adota-se a ideologia da modernização⁸, deixando-se de lado a ideologia desenvolvimentista, as multinacionais se proliferam e institucionaliza-se a repressão, além do uso das políticas sociais como forma de controle da sociedade civil.

Um período caracterizado por grandes modificações onde houve a participação do capital e da tecnologia estrangeira, acarretando um acelerado crescimento da economia, designado na época como sendo o “milagre brasileiro”⁹, pois “a economia cresceu a altas taxas anuais, tendo por base o aumento da produção industrial, o crescimento das exportações e a acentuada utilização de capitais externos”. (COTRIM, 1994, p. 314). Partindo desse contexto, evidenciaram-se os problemas, as contradições e as crises resultadas do modelo implantado em 1964, bem como do chamado “milagre brasileiro”.

Pressionados pelo alto processo inflacionário e pela crise econômica, os setores da sociedade brasileira começaram a se mobilizar em busca da redemocratização do país. No final dos anos 70 com o início da abertura democrática, um novo debate surgiu em torno do

⁸“Entende-se por modernização o processo de mudança social econômica e político desenvolvido na Europa Ocidental e na América do Norte entre os séculos XVII e XIX (difundido depois para outras regiões) e que resultou na sociedade industrial do século XX”. (ENCICLOPÉDIA ABRIL, 1976, p. 176).

⁹Trata-se de “[...] uma expressão cunhada pela propaganda oficial em 1971, quando o produto interno bruto teria superado, em três anos consecutivos, a marca dos 9%, suficiente para afirmar que o Brasil havia entrado num ciclo ascendente de desenvolvimento”. (NAGEL, 2001, p. 104).

segmento criança e adolescente, o da “situação irregular”¹⁰, sendo este esboçado em um novo Código de Menores promulgado em 10 de outubro de 1979¹¹, Lei nº. 6.697.

Silva e Motti (2001, p. 25), afirmam que, esse Código foi uma continuidade ao Código de 1927, acentuando as disposições relativas ao abandono e à delinquência, pois trazia uma visão mais terapêutica ou de tratamento relativa ao infrator. Entretanto, dentro dos estabelecimentos e no processo de internamento predominava mesma visão moralista, de inibição dos desvios e de vícios na família ou na sociedade.

Pino (1989, p. 149), relata que o tratamento adotado em relação ao menor infrator, com resultados a desejar, tem sido o da internação ou simplesmente prisão, ignorando por completo a medida de “liberdade vigiada” (art. 92 - 110 do Código de Menores). Muitas vezes as autoridades responsáveis não entregam os menores à suas famílias mesmo em caso de delitos leves. A internação foi uma das grandes medidas para enfrentar o caso do menor infrator e também do desassistido, sendo que esta atitude mostra a prática secular de confinamento das classes populares.

É sob essas, e outras condições que se observa no país o surgimento dos movimentos populares,

[...] que surgem geralmente por iniciativa de um pequeno grupo [...]. Vão assumindo características próprias, ou seja, reivindicações. Resistência, denúncia, solidarismo, manifestações públicas, campanhas e assim por diante de acordo com seu grau de politização e conscientização. (KLENSCHMIDT, 1985, p. 31).

A intensificação da pauperização e da espoliação da força de trabalho criou condições políticas de articulação da sociedade civil. “As greves dos trabalhadores e a multiplicação de movimentos sociais passaram a configurar uma nova dimensão política de tratamento, pelo Estado e pelo capital, dos interesses da força de trabalho”. (SPOSATI, 1987,

¹⁰“O artigo 2º do Código de menores de 1979 define especificamente o que considera o “menor em situação irregular”. Eram os menores privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória; vítimas de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; em perigo moral, pois se encontrava de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes ou por sofrer exploração em atividade contrária aos bons costumes; privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; com desvios de conduta, em virtude de inadaptação familiar ou comunitária; u autor de infração penal.” (GOLLO, 2006, s/p)

¹¹“Características do Código de Menores de 1979: visão autoritária da política; poder centralizador do Executivo e do juiz; repressão dos marginais, como anti-sociais; internamento e tratamento dos marginalizados ou periféricos, não integrados; visão da família e da criança como responsáveis pelas irregularidades; controle da assistência pela tecnocracia e pelos convênios; arbítrio de direitos do menor na sua defesa; prisão cautelar de menores (art.99 parágrafo 4º) para apurar infração penal de natureza grave; internamento por condição de pobreza; abrigo de crianças; centralização executiva”. (SILVA; MOTTI, 2001, p. 26).

p. 20). A sociedade ficou marcada por um período de luta, que passou a exigir do Estado uma nova prática no enfrentamento da “questão social”.

As mobilizações dos movimentos operários, como as greves ocorridas em Osasco e Contagem em 1961, receberam fortes repressões, as quais repercutiram até 1972/1973. De acordo com Kleinschmidt (1985, p. 33), no período de 1973/1977 houve cerca de trinta e quatro mobilizações de protestos e outros e cento e oitenta e três greves no ano de 1979. Segundo Belfiore (1985), os movimentos se davam através de passeatas, reivindicações coletivas e greves. As mobilizações foram canalizadas para a redação de uma nova carta constitucional e em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil.

Vale ressaltar que um dos principais movimentos ocorridos na época foi em prol dos direitos das crianças e dos adolescentes. Em seu capítulo VII, dedica especial atenção ao público infanto-juvenil, especialmente o artigo 227 da Constituição Federal:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar comunitária, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão. (BRASIL, 2003, p. 133).

Tal conquista na Constituição Federal, resultou na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente¹², Lei nº. 8.069/90 de 13 de julho de 1990, considerado de acordo Pereira e Mestriner (1999, p. 18), um avanço nos campos jurídico e social, em termos de concepção no trato com este grupo etário, independentemente de sua condição de classe, etnia e cultura.

O ECA passou a considerar a doutrina da proteção integral como base e sistema para garantir os direitos de crianças e adolescentes como direitos humanos, extinguindo o conceito de “menores em situação irregular”. No Brasil, o Estatuto define como criança a pessoa na faixa etária compreendida entre zero e 12 anos; e adolescente, a pessoa da faixa etária entre 12 e 18 anos.

¹²“Características do Estatuto da Criança e do Adolescente: crianças e adolescentes são cidadãos protagonistas de sua trajetória de acordo com o seu desenvolvimento; crianças e adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e devem ter prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado; [...] o fim da política de abrigamento é estabelecido, a não ser em casos excepcionais, ou seja, uma política de desinstitucionalização; a prioridade das medidas de proteção sobre as medidas socioeducativas é estabelecida, deixando-se de focalizar a política da infância nos abandonados e delinquentes; a prioridade para a convivência familiar e comunitária é estabelecida”. (SILVA; MOTTI, 2001, p. 33).

As crianças e os adolescentes não são mais considerados menores ou incapazes, mas pessoas em desenvolvimento para se tornarem protagonistas e sujeitos de direitos e passarem a assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade, em função do pleno desenvolvimento de sua personalidade, para crescer no seio da família em um ambiente de felicidade, amor e compreensão, preparando-os para uma vida independente na sociedade, de acordo com os ideais e direitos humanos, dignidade, tolerância, liberdade, igualdade [...]. (SILVA; MOTTI, 2001, p. 27).

No sentido de assegurar a plena efetivação das políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, o ECA estabelece os Conselhos de Direitos nos três níveis de governo: esfera federal, o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e os Conselhos Tutelares (CT).

Sobre a criação dos Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares:

Os Conselhos de Direitos são órgãos deliberativos e paritários que definem a política de atendimento e controlam o orçamento da criança, em integração com todas as políticas. Os Conselhos Tutelares são órgãos que devem zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. São órgãos [...] permanentes e autônomos, com cinco membros eleitos escolhidos pela comunidade e que devem existir em todos os municípios, com poderes não jurisdicionais, mas que atendem as crianças e os adolescentes quanto ao respeito às medidas de proteção¹³ [...]. (SILVA; MOTTI, 2001, p. 32).

Nos anos 1990, acentuam-se as mudanças nas relações econômicas e de poder em nível mundial, principalmente no contexto da globalização econômico-financeira que amplia o poder das grandes empresas, inclusive com as fusões e o comércio entre elas, implicando na deslocalização da produção industrial, com a busca da competitividade e da fabricação dos produtos que integrem peças produzidas em várias partes do mundo.

De acordo com Silva e Motti (2001, p. 29), gerou-se uma revolução informacional, que mudou a base da produção, com a introdução da robótica e da informática, reduzindo empregos em grande escala. Para garantir estas novas formas de produção e de circulação de mercadorias e do capital financeiro, os Estados passam a desregular as

¹³“As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei foram 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”. (BRASIL, 2005, p. 28).

leis, privatizar empresas e serviços públicos e a reduzir o papel do Estado na economia, configurando-se o neoliberalismo¹⁴.

[...] O mercado é que passa a ser eixo central do processo de sobrevivência, em vez do estado de direito, levando à privatização de fundos públicos, como os da previdência social, e de serviços, como os de saúde e de educação, desde as creches até universidades, e mudando o foco das políticas assistenciais para os mais pobres e excluídos, reduzindo-se o acesso universal ou até substituindo-o por formas transitórias e precárias de políticas focalizadas. (SILVA; MOTTI, 2001, p. 29-30).

De acordo com tais autores, ainda nos anos 1990, é possível destacar três momentos que correspondem a três mandatos políticos, correspondentes aos governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC).

No governo Collor (1990-1992): logo nos primeiros dias de governo do presidente Fernando Collor, extinguiu-se a FUNABEM e criou-se a CBIA Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA), mantendo-a, juntamente com a LBA. A CBIA definiu como missão a proteção especial que envolve as áreas de segurança pública, justiça da infância e da juventude e a ação social especializada.

Em outubro de 1992, após o *impeachment* de Collor, com o governo Itamar Franco tem-se a medida provisória nº. 308, que depois foi transformada na Lei 8.479, de 6 de novembro de 1992, foram criados os Centros de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes (CAICs). O CONANDA realizou sua primeira assembléia em 18 de março de 1993, esse se dedicou à elaboração do diagnóstico nacional e dos planos de ação, incluindo articulação com o Pacto pela Infância. O Programa Nacional de Atenção Integral à criança e ao Adolescente (PRONAICA) foi instituído pela Lei 8.642/93, já com ênfase na participação comunitária e na integração de programas de pré-escola, ensino fundamental, educação para o trabalho, proteção à saúde, assistência ao deficiente e cultura, desporto e lazer.

Foi realizada a primeira Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 21 a 25 de novembro de 1994. Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742, de 07/12/93), que também inclui seus destinatários a família, a maternidade, a infância e a adolescência.

¹⁴“O neoliberalismo caracteriza-se por [...] um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução têm produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente - denominado neoliberal - que inclui (por definição) a informalidade do trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista [...]”. (SOARES, 2002, p. 12).

No governo Fernando Henrique (1995-1999): já no seu primeiro dia de governo (01/01/1995), o presidente editou a Medida Provisória nº. 813, que reestruturou os órgãos do Estado. Foram extintos os Ministérios da Integração Regional e do Bem-Estar Social, incluindo a LBA e o CBIA. Criou-se o Programa Comunidade Solidária, vinculado ao Ministério de Planejamento. A área da infância e da adolescência passou a ser coordenada pelo Ministério da Justiça, onde já estava funcionando o CONANDA, oficializado pelo Decreto 1796, de 24 de janeiro de 1996.

Em agosto de 1997 foi realizada a II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente com temáticas referentes à exploração sexual, apuração do ato infracional, orçamentos e fundos. E em novembro de 1999 a III Conferência Nacional.

Parafraseando Silva e Motti (2001, p. 37), nos anos 1990, a prioridade econômica e política, foi a de manutenção de uma política monetária que favorecia ao mesmo tempo, o capitalismo financeiro e a abertura econômica, em detrimento dos trabalhadores e das políticas sociais. Acentuou-se o confronto entre as propostas de garantia dos direitos da criança e do adolescente com as propostas neoliberais.

“Atualmente, a ‘questão social’, passa a ser objeto de um violento processo de criminalização que atinge as classes subalternas” [...]. (IANNI, 1992; GUIMARÃES, 1979, *apud* IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Recicla-se a noção de “classes perigosas” não mais laboriosas, sujeitas à repressão e extinção. A tendência de naturalizar a questão social é acompanhada de transformação de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizados de combate à pobreza ou em expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a repressão de oficiais. (IAMAMOTO, 2001 p.17).

Relembrando assim que mesmo sendo encarada como caso de política, evoca o passado quando a “questão social” era concebida como caso de polícia, ao invés de ser objeto de uma ação sistemática do Estado no atendimento às necessidades da classe operária e outros segmentos.

Diante da discussão teórico-conceitual sobre a existência ou não de uma “nova” “questão social”:

[...] vários autores, ou interessados no tema, admitem a sua existência, constituindo exceção os que não reconheceram como tal, isto é, nem como nova e nem como questão. Há, porém um pequeno grupo que a considera

como questão, mas não como nova. Seus argumentos são, no meu ponto de vista, instigantes e, neles, encontrei fecundas contribuições [...]. (PEREIRA, 2003, p. 117-118).

José Paulo Netto (2001, p. 48), sustenta a tese de que inexistente qualquer “nova questão social”. “[...] o que devemos investigar é, para além da permanência de manifestações ‘tradicionais’ da ‘questão social’, a emergência de novas expressões da ‘questão social’ que é suprimível sem a supressão da ordem do capital”. (NETTO, 2001, p. 48).

Parafraseando Pereira (2001, p. 54), está-se diante de uma nova conjuntura. Os fatores e as condições que contribuíram, em meio ao século XX, para transformar o Estado-nação moderno em grande agente regulador e mediador das relações entre capital e trabalho e na garantia de direitos de cidadania, em especial os sociais, estão se esgotando. Na atualidade inscreve-se uma modalidade de funcionamento do capitalismo, mediante a qual os ricos ficam mais ricos e os pobres mais pobres.

Nesse cenário a “velha questão social” metamorfoseia-se, assumindo novas roupagens. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o sustentam. Crescem as desigualdades e afirmam-se as lutas no dia a dia contra as mesmas [...]. (IAMAMOTO, 2001, p. 21).

Em meio essas alterações, encontram-se crianças e adolescentes, que também estão envolvidos nesse processo, sofrendo inúmeras conseqüências, como: aumento da violência, o consumo abusivo de todos os tipos de substâncias psico-ativas, da criminalidade, aumento da população moradora nas ruas, etc.

2 O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI: “CASO DE POLÍCIA” OU “CASO DE POLÍTICA”?

Como explicitado anteriormente, a “questão social” permanece substantivamente a mesma, ela apenas se reformula e se redefina por se tratar de uma questão estrutural, que não se resolve numa formação econômico-social por natureza excludente.

[...] questão que, na contraditória conjuntura atual, com seus impactos devastadores sobre o trabalho, assume novas configurações e expressões entre as quais se destaca: 1 - as transformações das relações de trabalho; 2 - a perda dos padrões de proteção social dos trabalhadores e dos setores mais vulnerabilizados da sociedade que vêm seus apoios, suas conquistas e direitos ameaçados. (YAZBEK, 2001, p. 33-34).

A “questão social” tem seus rebatimentos em vários setores da sociedade, ganhando contornos, mais visíveis e mais definidos com o passar do tempo, evidenciando-se nos idosos, nas mulheres, nos trabalhadores, nos aposentados, nos doentes, inclusive na vida de crianças e adolescentes.

Analisar a temática criança e adolescente enquanto uma das expressões da “questão social” no contexto brasileiro é, sem dúvida, colocar em pauta temáticas contemporâneas como, por exemplo, as desigualdades sociais, violência, políticas de atendimento, injustiça social, etc.

“[...] a pobreza como face da mão de obra barata, parte intrínseca do capitalismo cria uma população sobrando, que não encontra um lugar reconhecido na sociedade, que transita à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas”. (TELLES, 1998, *apud*, YAZBEK, 2001, p. 35). Implicando assim, na disseminação do desemprego, do trabalho precário, instável, intermitente, etc.

A pobreza hoje faz parte da experiência diária, causando impactos destrutivos sobre a população, as transformações diante do capitalismo, como o desemprego, ou o emprego precário, resultam na debilidade da saúde dos trabalhadores, no desconforto da moradia precária, uma alimentação insuficiente, a fome, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos da sociedade.

[...] Sinais que expressam também, o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza e banalizá-la e, sobretudo a profunda incompatibilidade entre os

ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do estado brasileiro. Incompatibilidade legitimada pelo discurso, pela política e pela socialidade engendrados no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e “inadaptados” à vida social não reconhece seus direitos sociais. (YAZBEK, 2001, p. 35).

Essa problemática vem desde os Códigos de Menores, que tinham seus conceitos baseados no problema centralizado no indivíduo, a questão da “situação irregular”. Isso significa não cumprir os padrões sociais e estar à mercê da Justiça dos Menores, sob responsabilidade arbitrária de caráter jurídico. “[...] o Código dividia as crianças e os adolescentes em ‘marginais’ ou ‘marginalizados’, por um lado, e, ‘integrado’ por outro. Valorizava a manutenção da ordem através da autoridade judiciária [...]”. (SILVA; MOTTI, 2001, p. 25).

Crianças e adolescentes pobres eram vistos como causadores da sua própria situação, e não seres submetidos à mesma, pois a pobreza era um motivo para a retirada do pátrio poder¹⁵, e como justificativa da privação da liberdade bastava o abandono, pois as crianças e adolescentes não eram considerados pessoas, mas sim “menores” no sentido pejorativo do termo. “[...] Crianças e adolescentes eram vistos, de certa forma, como fora do sistema, enquanto marginais ou inimigos do sistema, enquanto infratores”. (SILVA; MOTTI, 2001, p. 25).

[...] o estatuto da criança e do adolescente vem consolidar e reconhecer a existência de um novo sujeito político e social que, como portador de direito e garantias, não pode mais ser tratado por programas isolados e políticas assistencialistas, mas deve ter para si a atuação prioritária de todos, constituindo-se num cidadão, independentemente de sua raça, situação social ou econômica, religião ou qualquer diferença cultural. (VOLPI, 2002, p. 34).

Crianças e adolescentes pobres sempre foram estigmatizadas. Devido às consequências da “questão social” tem-se hoje, um jovem produto de uma sociedade desigual e vítima de um sistema capitalista, conhecido historicamente como “menor infrator”, “marginal”, “delinqüente”, esquecendo-se de que crianças e adolescentes são sujeitos

¹⁵“O Poder Familiar são direitos e deveres dos pais, relativos aos filhos menores de 18 anos. Visa garantir o direito e dever de criação, educação e assistência da criança e do adolescente. Altera o Antigo “pátrio poder” que, a partir do Novo Código Civil de 2002, passou a se chamar “Poder Familiar”. O Antigo Código Civil, de 1916, refletia uma lógica patriarcal dominante naquela época, que conferia ao pai o poder sobre os filhos e não se falava no poder conjunto de pai e mãe. Reconhecendo a realidade das transformações sociais, políticas e culturais que resultaram em novas configurações familiares, a legislação confere hoje a ambos a responsabilidade legal sobre os filhos”. (FERREIRA; GIRARDI, 2008, p. 06).

portadores de direitos e de garantias. A própria estrutura econômica e social condiciona à existência de indivíduos postos à margem, ou marginalizados, isto que o modo de produção atual, desigual nas oportunidades, vem causando um agravamento da situação da população menos favorecida. O processo de marginalização se deve aos efeitos do sistema capitalista nas suas mais variadas formas de expressões da “questão social”.

Nesse sentido, existem cada vez mais crianças e adolescentes envolvidos com a criminalidade. Os adolescentes em conflito com a lei, pela condição de terem praticado um ato infracional, são desqualificados enquanto sujeitos de direitos. (VOLPI, 2008, p. 09).

O adolescente em conflito com a lei, sob essa perspectiva é constantemente rotulado de irregular, marginal, anti-social. Além disso, a questão tem sido muito explorada e debatida pelos os meios de comunicação. As notícias veiculadas diariamente retratam o envolvimento de adolescentes em grupos comandados por maiores de idade na prática de infrações ou no crime organizado, deixando todos cada vez mais perplexos e estarecidos. Os meios de comunicação de massa dão caráter sensacionalista à questão da prática de atos infracionais por crianças e adolescentes, o que vem gerando pânico na sociedade, que acaba vendo o adolescente como um ser violento, levantando idéias referentes à redução da maioria penal ou até à implantação da pena de morte. Percebe-se que há uma interpretação equivocada no que diz respeito às legislações voltadas à proteção de crianças e adolescentes.

A Constituição Federal e o ECA consideram a criança e o adolescente inimputáveis, ou seja, ainda sem maturidade para o entendimento do caráter ilícito do ato infracional praticado, dada a sua condição de pessoa em desenvolvimento. Nesse sentido, elimina-se a culpabilidade. Mas isso não significa deixar o autor de ato infracional isento de conseqüências, mas sim sujeitos às normas das legislações especiais, que estabelecem procedimentos para a apuração do fato e aplicação das medidas próprias: as medidas socioeducativas.

A condição peculiar de pessoa em desenvolvimento coloca os agentes envolvidos na operacionalização das medidas socioeducativas a missão de proteger, no sentido de garantir o conjunto de direitos e educar oportunizando a inserção do adolescente na vida social. Esse processo se dá a partir de um conjunto de ações que propiciem a educação formal, profissionalização, saúde, lazer e demais direitos assegurados legalmente. (VOLPI, 2008, p. 14).

O ECA, em seu art. 103, define o ato infracional como uma conduta descrita em lei como crime ou contravenção penal, cuja responsabilidade se dá a partir dos 12 anos. Nesse

sentindo as medidas socioeducativas são aplicáveis a adolescentes, com idade entre 12 e 18 anos, autores de ato infracional, pela autoridade competente. À criança (assim definida a pessoa com até 12 anos de idade incompletos) que porventura cometer ato infracional, são aplicáveis as medidas de proteção especial (art. 101).

O ECA considera o adolescente em conflito com a lei como uma categoria jurídica, passando a ser sujeito dos direitos estabelecidos na Doutrina de Proteção Integral, inclusive com a proteção do devido processo legal¹⁶.

Essa conceituação rompe com a concepção de adolescente infrator como categoria sociológica vaga implícita no antigo Código de Menores, concepção que, amparando-se numa falsa e eufemística ideologia tutelar (doutrina de situação irregular), aceitava reclusões despidas de todas as garantias que uma medida de tal natureza deve necessariamente incluir e que implicavam uma verdadeira privação de liberdade. (VOLPI, 2008, p. 15).

O artigo 112, do Capítulo IV, do ECA traz um rol de medidas socioeducativas.

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 serviço à comunidade; IV - Liberdade assistida; V - Inserção em regime de semiliberdade; VI - Internação em estabelecimento educacional; VII - Qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI. (BRASIL, 2005, p. 31).

O ECA, em seu art. 113, deixa claro que na aplicação das medidas socioeducativas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Para que as medidas sejam aplicadas, isolada ou cumulativamente, é necessário que tenha havido o devido processo legal e que o adolescente conte obrigatoriamente com a presença do advogado de defesa (arts. 206 e 207 do ECA). Sendo essa uma das novidades da atual legislação, pois no Código de Menores, a constituição de advogado era facultada à família.

São consideradas medidas socioeducativas: **a advertência** (art.115 do ECA) constitui uma medida admoestatória, informativa, formativa e imediata, executada pelo Juiz da Infância e Juventude. A coerção manifesta-se pelo caráter intimidatório, devendo envolver

¹⁶Compreendido como “[...] o conjunto de garantias constitucionais que, de um lado, asseguram-se às partes o exercício de suas faculdades e poderes processuais e, de outro, são indispensáveis ao correto exercício da jurisdição. Garantias que não servem apenas aos interesses das partes, como direitos públicos subjetivos (ou poderes e faculdades processuais) destas, mas que configuram, antes de mais nada, a salvaguarda do próprio processo [...]”. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 1997, p. 82).

os responsáveis num processo ritualístico. A medida de advertência deverá ser reduzida a termo e assinada pelas partes.

Obrigação de reparar o dano é uma medida referente ao ato infracional com reflexos patrimoniais. Nesse caso, a autoridade poderá determinar que o adolescente restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima. Caracteriza-se como uma medida coercitiva e educativa, levando o adolescente a reconhecer o erro a repará-lo. A responsabilidade pela reparação do dano é do adolescente, sendo intransferível. Para os casos em que houver necessidade, recomenda-se a aplicação conjunta de medidas de proteção. Caso não seja possível realizar nenhuma das alternativas presentes na medida, a autoridade competente poderá, conforme parágrafo único do art. 116, substituir a medida por outra mais adequada.

A medida de **prestação de serviço à comunidade**, conforme art. 117 do ECA, consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses e a oito horas semanais, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais. O parágrafo único diz que as tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho. De acordo com Volpi, a prestação de serviço à comunidade constitui uma medida com forte apelo comunitário e educativo tanto para o jovem em conflito com a lei quanto para a comunidade, “[...] que poderá responsabilizar-se pelo desenvolvimento integral desse adolescente [...]”. (VOLPI, 2008, p. 23).

A aplicação desta medida, além de conduzir o adolescente a uma reflexão quanto ao ato infracional uma vez que deverá cumprir por determinado tempo determinadas atividades em razão da infração por ele cometida, levará o adolescente a uma relação direta com a comunidade, proporcionando a ele possibilidades de experiências que provavelmente não havia tido anteriormente. O acesso a essas experiências poderá levá-lo a uma nova visão de sociedade, composta de direitos e deveres.

Embora a aplicação da medida dependa exclusivamente da Justiça da Infância e da Juventude, a sua operacionalização depende de um programa que estabeleça parcerias com órgãos públicos e organizações não governamentais.

“Entendemos que a prestação de serviço à comunidade será cada vez mais afetiva na medida em que houver o adequado acompanhamento do adolescente pelo órgão executor, o apoio da entidade que recebe, e a utilidade real da dimensão social do trabalho realizado”.

(VOLPI, 2008, p. 24). A prestação de serviço à comunidade faz com que ao adolescente conviva com outros valores, profissionais, fazendo com que haja um entrosamento comunitário e social, para além de trabalhos pedagógicos.

Se for adequadamente aplicada, conforme as determinações do ECA, a medida de prestação de serviço à comunidade pode contribuir para a diminuição do preconceito com relação ao adolescente autor de ato infracional.

A medida de **liberdade assistida**, conforme art. 118 do ECA, será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.

Constitui-se numa medida coercitiva quando se verifica a necessidade de acompanhamento da vida social do adolescente (escola, trabalho e família). Sua intervenção educativa manifesta-se no acompanhamento personalizado, garantindo-se os aspectos de: proteção, inserção comunitária, cotidiano, manutenção de vínculos familiares, frequência à escola, e inserção no mercado de trabalho e/ou cursos profissionalizantes e formativos. (VOLPI, 2008, p. 24).

O cumprimento da medida de liberdade assistida deve ser estruturado em nível municipal, de preferência localizado em comunidade de origem do adolescente. Deve ser gerenciado e desenvolvido pelo órgão executor em nível municipal e em parceria com o Poder Judiciário, que é quem supervisiona e acompanha as ações do programa. O programa de liberdade assistida exige uma equipe de orientadores sociais, para o cumprimento do que estabelece o artigo 119¹⁷ do ECA, tendo como perspectiva o acompanhamento personalizado, inserido na realidade da comunidade de origem do adolescente e ligado a programas de proteção e/ou formativos.

A medida de **semiliberdade**, art. 120 do ECA, pode ser determinada desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

“A semiliberdade contempla aspectos coercitivos desde que afasta o adolescente do convívio familiar e da comunidade de origem; contudo ao restringir sua liberdade, não priva totalmente do seu direito de ir e vir”. (VOLPI, 2008, p. 25-26).

^{17c}Art. 119. Incumbe ao orientador, com apoio e a supervisão da autoridade competente à realização dos seguintes encargos, entre outros: 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.” (BRASIL, 2005, p. 32).

A finalidade da semiliberdade é de que ela é capaz de substituir em grande parte a medida de internação, podendo atender os adolescentes como primeira medida, ou como um processo de transição entre a internação e o retorno do adolescente à comunidade.

A respeito da última medida socioeducativa de **internação** em estabelecimento educacional, essa deve ser destinada a adolescentes que cometem atos infracionais mais graves. “[...] falar de internação significa referir-se a um programa de privação da liberdade, o qual, por definição, implica contenção do adolescente autor de ato infracional num sistema de segurança eficaz”. (VOLPI, 2008, p. 28). Isso implica apenas na limitação de seu direito de ir e vir e não de outros direitos constitucionais, condição para a sua inclusão na perspectiva cidadã.

O contexto de proteção do ECA, que propõe a educação ao invés da punição para o adolescente que cometa algum ato infracional, mostra a tendência de que seu processo de desenvolvimento possibilite uma efetiva participação social. Além de que “O educar para a vida social visa, na essência, ao alcance de realização pessoal e de participação comunitária, predicados inerentes à cidadania”. (SOTTO, 1992, p. 340). Ainda de acordo com esse autor, “[...] imagina-se que a excelência das medidas socioeducativas se fará presente quando propiciar aos adolescentes oportunidades de deixarem de ser meras vítimas da sociedade injusta para se constituírem em agentes transformadores desta mesma realidade”. (SOTTO, 1992, p. 340).

O grande mérito do Estatuto foi transformar crianças e adolescentes em cidadãos de sujeitos de direitos e deveres, estabelecendo as regras e colocando-as como prioridade absoluta dentro das políticas públicas, uma vez que traz princípios inovadores: amplia e divide a responsabilidade da família, do Estado, da sociedade e da comunidade na proteção integral de crianças e adolescentes, estabelece ainda um sistema participativo de formulação, controle e fiscalização das políticas públicas de atendimento entre Estado, a sociedade civil e o município, deixando clara a necessidade de articulação entre ações governamentais e não-governamentais nos três níveis de governo.

Isto se confirma no art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. (SÊDA, 1992, p. 240).

Destaca-se que entre os princípios da Constituição Federal, o da descentralização político-administrativa demarca uma nova ordem política na sociedade brasileira, visto que a sociedade civil tem como direito estabelecido formular e controlar políticas provocando um

redirecionamento nas relações tradicionais entre Estado e sociedade. “A Constituição de 1988 e suas leis ordinárias representam para as políticas sociais uma inflexão no processo de descentralização e de participação da sociedade civil”. (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 19).

O ECA, juntamente com a Constituição Federal, assegura essa participação direta da sociedade civil, bem como instrumentaliza mecanismos para que a sociedade possa participar da elaboração de políticas voltadas para crianças e adolescentes e da fiscalização dos direitos e garantias assegurados pelos dispositivos legais.

A mobilização da sociedade pela descentralização, participação social e poder local ganhou contornos particulares, imbricando-se na luta pela redemocratização das instituições políticas. Foi tomada ainda como estratégia, quando do colapso das políticas sociais e dos serviços públicos, até então centralizados na União e nos estados. (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 19).

Neste contexto, a municipalização da oferta de programas sociais, acompanhada da transferência de recursos para financiá-las e de autonomia para geri-las, foi apontada como uma maneira de construir uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil. “Este movimento descentralizador foi e tem sido defendido como instrumento de correção das desigualdades sociais, através da busca da universalização do acesso a bens e serviços e da criação de canais de participação e de exercício do controle pela sociedade”. (RAICHELIS, 1998, *apud* PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 19).

Um exemplo típico quanto à participação da sociedade civil foi à implantação dos Conselhos de Direitos da criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares.

Esta nova dinâmica possibilita a democracia participativa, diferentemente do que marcou décadas passadas, as decisões pertinentes ao poder público municipal deixaram de ser responsabilidade exclusiva do prefeito, pois são divididas com a sociedade, que pode ajudar a identificar as necessidades do município, propor alternativas, cobrar a implementação de programas de atendimento e, principalmente, fiscalizar os serviços para que sejam executados de forma a garantir os direitos fundamentais de qualquer cidadão.

2.1 O PROGRAMA DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO E A OPERACIONALIZAÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE

O programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, antes denominado Programa Liberdade Assistida (PLA), foi implantado no município de Toledo no dia 23 de outubro de 1990, pelo então juiz de menores Manoel Sebastião de Silveira Filho, que se propôs a atender, não apenas os municípios da Comarca de Toledo, mas também municípios de Comarcas vizinhas. Naquele momento, a equipe responsável pelo Programa era formada por quatro profissionais, sendo eles: Jocélia Aparecida de Jesus (assistente social), Diane Saboya Pitta (psicóloga), Tereza Maria Miranda Carvalho (pedagoga) e Paulo Darlan Oliveira (motorista).

A partir do decreto nº. 01057¹⁸, em 1991, publicado no Decreto-Judiciário Nº. 3556 de 16/12/1991, criou o Serviço Auxiliar da Infância (SAI) em substituição ao PLA, visando cumprir as alterações na política de atendimento às crianças e adolescentes, em especial o que vinha sendo disposto pelo ECA. Dentre suas funções, uma delas era o acompanhamento do adolescente no cumprimento das medidas socioeducativas.

O atendimento continuou sendo realizado integralmente pelo SAI, até o ano de 2002, após esse período, o município viu-se obrigado a seguir o que preconiza o ECA, assumindo a coordenação do Programa Liberdade Assistida. Nesse sentido, o SAI passa a atender somente as medidas socioeducativas de advertência, reparação de danos e prestação de serviço à comunidade.

Partindo desse pressuposto, a Secretaria de Assistência Social, através do Departamento de Atendimento à Criança e ao Adolescente, elaborou um projeto de atuação para a implantação do Programa de Liberdade Assistida, que foi encaminhado e aprovado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em 19 de maio de 2003, o Departamento de Atendimento à Criança e ao Adolescente do município de Toledo inicia suas atividades com os adolescentes em conflito com a lei que receberam medida de liberdade assistida (LA) e que são acompanhados pelo Ministério Público. A partir do ano de 2006, o programa passou também a desenvolver e responsabilizar-se pelas atividades relacionadas à medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade, permanecendo até o momento.

O programa em consonância com o ECA, visa propiciar aos adolescentes oportunidades de deixarem de ser meras vítimas da sociedade, mas sim se constituírem em agentes transformadores desta mesma realidade. As

¹⁸Em 09 de dezembro de 1991, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, através do Decreto Judiciário nº. 01057 instituiu o Serviço Auxiliar da Infância (SAI), com o objetivo primordial de oportunizar o assessoramento ao juiz de Direito no desempenho de suas funções e atribuições contidas nos artigos 145 e seguintes do ECA.

aplicações de medidas socioeducativas não podem acontecer isoladas do contexto social, político e econômico em que está envolvido o adolescente. É preciso assegurar políticas públicas, priorizando os direitos à convivência familiar, comunitária, a saúde e a educação. (Toledo, 2005, s/p).

O Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, PSC e LA, juntamente com outros órgãos como, por exemplo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Poder Executivo, os Conselhos de Direitos e as demais entidades governamentais e não-governamentais do município de Toledo, visam propiciar condições para que os adolescentes construam um percurso de desenvolvimento social e de participação na vida comunitária para assim garantir pleno exercício de seus direitos e deveres. Esses órgãos compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, e suas atribuições principais são:

a) Poder Judiciário: a Justiça da Infância e da Juventude possui funções eminentemente jurisdicionais, julgando não só os adolescentes em conflito com a lei, mas a própria sociedade e o Estado, quando em conflito com os direitos juvenis. Devem integrar no seu sistema atores indispensáveis como o juiz, o promotor, o advogado, os auxiliares (arts. 150 e 151 do ECA). Cabe a ele, portanto, o julgamento de cada caso, com garantia de respeito e cumprimento dos direitos fundamentais previstos em lei, quando estes se encontrem ameaçados ou violados.

b) Ministério Público: A função do Ministério Público é, especificamente, de defesa dos interesses sociais. Atua em nome da sociedade e da Lei, não estando submetido a governos ou a qualquer outra instituição. O Promotor de Justiça defende os direitos das pessoas detidas, fiscaliza cadeias e penitenciárias e pode, inclusive, pedir a absolvição de qualquer acusado que considere inocente. “[...] o Estatuto da Criança e do Adolescente confiou ao representante do Ministério Público a iniciativa do procedimento para a aplicação de medida socioeducativa ou de proteção”. (CURY, 1991 *apud* PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 29).

O Ministério Público assume o verdadeiro papel de promotor da justiça. Representando junto ao juizado da Infância e da Juventude a indicação de medidas socioeducativas e de proteção ao adolescente, mediante comprovação desta necessidade. Facultará sempre ao autor do ato infracional ampla defesa, com os recursos a ela inerentes, dispensada apenas nos casos de aplicação de medida exclusiva de proteção, que geralmente se dá com vista à orientação, auxílio, apoio ou tratamento médico. (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 30).

c) Órgãos do Poder Executivo: o Poder executivo deve oferecer programas socioeducativos aos adolescentes autores de ato infracional, conforme determina o sistema de garantia de direitos. Os programas de cumprimento das medidas socioeducativas são de competência dos estados, que devem operacionalizá-los contando com subsídios normativos da União e para sua execução, com o consórcio dos municípios, sob sua supervisão técnica e controle.

Parafraseando Pereira e Mestriner (1999), o adolescente tem papel fundamental nesse processo, devem exigir das autoridades o pleno e formal conhecimento dos seus direitos, igualdade de tratamento processual e defesa técnica. Consumada a imposição de uma das medidas, ele passa a ter deveres para com a sociedade, cumprindo formalmente o que lhe foi determinado. Se sua medida se der por meio da inserção num programa de medidas socioeducativas em meio aberto, cabe a ele colaborar para o desenvolvimento do cumprimento da medida, definindo metas e formas de cumprimento, exigindo tratamento pedagógico, respeitada sua condição de pessoa em desenvolvimento.

O adolescente inserido no Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto vem encaminhado por meio da Vara da Infância, Juventude e Família através do Serviço Auxiliar da Infância e, no primeiro contato, deve estar acompanhado dos pais ou responsáveis. O primeiro procedimento é fazer o cadastro do adolescente com seus dados pessoais, nome, endereço, situação escolar, as informações quanto a seus procedimentos processuais, situação socioeconômica da família, relacionamento familiar, relação com a comunidade e outros aspectos.

Feito isso, o adolescente é informado sobre a medida estabelecida (LA ou PSC). Destaque aqui para a medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade, que é o objeto de estudo desse trabalho.

A medida de prestação de serviço à comunidade, estabelecida no artigo 117 do ECA, se destina aos adolescentes autores de ato infracional de intensidade mínima.

[...] a sua característica reside na possibilidade de permitir ao adolescente encontrar “em seu meio social, no convívio com pessoas que necessitam de solidariedade, o caminho pedagógico do reconhecimento de sua conduta indevida e a convicção do seu próprio valor como ser humano”, pois prevê a prestação de serviços à comunidade. (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 56).

A realização, pelo adolescente, de tarefas gratuitas, de interesse geral, por período não excedente a seis meses, deve ser feita junto a entidades sociais, hospitais, escolas, programas sociais, tanto no âmbito governamental quanto no não-governamental. As atividades realizadas junto às instituições parceiras do programa devem garantir o caráter socioeducativo, levando em conta as aptidões dos adolescentes, seu universo cultural e social, sua condição de estudante, de trabalhador, de saúde, “[...] excluindo-se, portanto qualquer ocupação constrangedora e vexatória”. (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 56).

As tarefas realizadas pelos adolescentes devem ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada de trabalho, se for o caso.

O orientador, assim chamada a pessoa responsável pelo adolescente na instituição, deve levar em conta o objetivo específico de acolher, acompanhar e orientar os adolescentes encaminhados pelo Juiz da Vara da Infância e Juventude, de acordo com o estabelecido na lei.

Para garantir o processo de municipalização, bem como as ações previstas no ECA em relação à medida de prestação de serviço à comunidade, é importante que o Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto estabeleça critérios em relação ao local de cumprimento de medidas, como por exemplo: as condições de atendimento (perfil da atividade realizada, horário, quem será o orientador, número de adolescentes que a instituição poderá acolher, condições de salubridade, dentre outras).

É importante que o Programa identifique o maior número possível de instituições sociais e comunitárias capazes de receber, acompanhar e orientar o adolescente no cumprimento da decisão judicial.

O Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, sempre que possível, deve realizar visitas às instituições para o melhor acompanhamento do cumprimento da medida, além de poder auxiliar a instituição em casos que se mostrarem de difícil solução. Estas visitas são registradas, visando avaliar os objetivos previstos nos princípios do ECA, além de utilizar esse registro para a elaboração de relatórios dos adolescentes que devem ser entregues a cada dois meses à autoridade judiciária. No relatório constam o período de cumprimento da medida efetuada pelo adolescente, sua pontualidade, presença, disciplina e resultados no tocante à tarefa realizada, entre outros aspectos significativos de cada caso.

O atendimento baseia-se na ação de cunho educacional para possibilitar ao adolescente uma reflexão crítica acerca de sua realidade cotidiana. “[...] essa reflexão passa pela (re) interpretação da medida socioeducativa a ele aplicada pela autoridade competente, de

seus direitos perante a lei e de seus deveres no cumprimento com eficácia da decisão judicial.” (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 57).

Visando concretizar os avanços previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e contribuir para a efetiva cidadania dos adolescentes em conflito com a lei, o CONANDA, responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e adolescência, pautado no princípio da democracia participativa, “[...] tem buscado cumprir seu papel normatizador ampliando os debates e sua agenda com os demais atores do Sistema de garantia dos Direitos (SGD)”. (BRASIL, 2006, p. 15).

De acordo com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) foi nesse sentido que, durante o ano de 2002, o CONANDA e a Secretaria dos Direitos Humanos (SEDH), em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD) realizaram diversos encontros estaduais e regionais para debater e avaliar com os operadores do SGD a proposta de lei de execução das medidas socioeducativas da ABMP, bem como a prática pedagógica desenvolvida nas Unidades Socioeducativas¹⁹, com vistas a subsidiar o CONANDA na elaboração de parâmetros e diretrizes para a execução das medidas socioeducativas.

Como resultado de tais encontros, em fevereiro de 2004, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), por meio da Subsecretaria Especial de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), em conjunto com o CONANDA e com o apoio do Fundo Nacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) sistematizaram e organizaram a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

A implementação do SINASE objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Persegue-se, ainda, a idéia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturado, principalmente, em bases éticas e pedagógicas. (BRASIL, 2006, p. 16).

O SINASE é um conjunto de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução da medida socioeducativa.

¹⁹“No SINASE considera-se que Unidade é o espaço arquitetônico que unifica, concentra, integra o atendimento ao adolescente com autonomia técnica e administrativa, com quadro próprio de pessoal, para o desenvolvimento de um programa de atendimento e um projeto pedagógico específico”. (BRASIL, 2006, p. 51).

O adolescente deve ser alvo de ações socioeducativas que venham a contribuir na sua formação de modo que essa venha torná-lo um cidadão autônomo, capaz de relacionar-se melhor consigo mesmo, com os outros e com todas as circunstâncias que possam levar o mesmo a reincidir na prática de atos infracionais. As ações socioeducativas procuram desenvolver no adolescente uma capacidade própria para tomar decisões fundamentais com critérios para avaliar situações relacionadas para o seu bem próprio e para o bem-comum, “[...] aprendendo com a experiência acumulada individual e social, [...]”. (BRASIL, 2006, p. 46).

Em se tratando de medidas em meio aberto, como a prestação de serviço à comunidade, o SINASE destaca a importância de que haja um local específico para a sua execução, contando com salas de atendimento individuais e em grupo, sala de técnicos e demais condições para garantir que a estrutura física facilite o acompanhamento dos adolescentes e seus familiares.

Ainda em relação às entidades e/ou programas que executam a medida de prestação de serviço à comunidade, o SINASE afirma que essa deva ser encarada como uma atividade de relevância comunitária pelo adolescente, buscando uma ação pedagógica que privilegia a descoberta de novas potencialidades para a construção do seu futuro.

Para a execução da medida socioeducativa de prestação de serviço, no que diz respeito à equipe mínima de trabalho, o SINASE apresenta que esta deve ser composta por:

- 01 técnico para cada vinte adolescentes;
- 01 referência socioeducativo²⁰ para cada grupo até dez adolescentes e um orientador socioeducativo²¹ para até dois adolescentes, simultaneamente, a fim de garantir a individualização do atendimento que a medida pressupõe.

“Tanto a referência quanto o orientador socioeducativo são pessoas próprias dos locais de prestação de serviço à comunidade que estarão incumbidos de acompanhar qualitativamente o cumprimento da medida do adolescente”. (BRASIL, 2006, p. 43).

O SINASE destaca a importância de acompanhar a frequência do cumprimento da medida no local de prestação de serviços, além disso, realizar avaliações periódicas com os orientadores socioeducativos do local, nestas avaliações deve-se levar em consideração a inteiração, o diálogo, e não apenas relatos documentais. “[...] o contato pessoal contribui

²⁰No caso desta medida, a referência socioeducativa é o 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.

²¹No caso desta medida, é importante ter, também, o guia socioeducativo, que é o profissional do local de prestação de serviço diretamente ligado ao exercício da atividade realizada pelos adolescentes.

significativamente para uma compreensão da abordagem pedagógica necessária ao acompanhamento dos adolescentes; [...]”. (BRASIL, 2006, p. 56).

Além disso, frente aos parâmetros da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo, o SINASE a partir das diretrizes pedagógicas de atendimento socioeducativo as entidades de atendimento e/ou programas que executam as medidas socioeducativas, devem orientar e fundamentar a prática pedagógica.

Uma das diretrizes baseia-se no respeito à singularidade do adolescente.

“A ação socioeducativa dirigida deve respeitar as fases de desenvolvimento integral do adolescente levando em consideração suas potencialidades, sua objetividade, suas capacidades e suas limitações garantindo a particularização nos eu acompanhamento. Portanto, o plano individual de atendimento (PIA) constitui-se em um instrumento pedagógico fundamental para garantir a equidade no processo socioeducativo”. (BRASIL, 2006, p. 49).

O amplo debate sobre as medidas socioeducativas previstas no ECA é capaz de promover uma ruptura com a prática de delitos, tendo em vista a concepção de adolescente e o tratamento pedagógico dado a ele. “[...] a natureza não é de retribuição ao lesado, mas de sanção ao adolescente pela prática infracional, ao mesmo tempo em que garante a ele seus direitos e explicita suas obrigações”. (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 65).

3 A CONCEPÇÃO DAS INSTITUIÇÕES QUE OPERACIONALIZAM A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE

3.1 OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O tema pesquisado surgiu a partir da experiência do estágio supervisionado em Serviço Social e dos questionamentos oriundos dessa vivência quanto à concepção das instituições parceiras do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto frente à operacionalização da medida de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) no município de Toledo- PR. A PSC, prevista no artigo 112 do ECA, é uma medida aplicada como forma de responsabilizar judicialmente os adolescentes quanto ao ato infracional cometido.

Para a explicitação do objeto e busca de solução ao problema já anteriormente referido, buscou-se traçar um caminho metodológico. O método de pesquisa, de acordo com Marconi e Lakatos (1991, p. 83), é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com segurança e economia, permite alcançar o objetivo, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando nas decisões do pesquisador.

O método utilizado para o desvendamento da pesquisa²² foi o método dialético. A dialética significa o modo de pensar-se as contradições da realidade, o modo de compreender-se a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação. Pode-se ler que tudo existe em constante mudança. “Tendo essencialmente três leis gerais: 1) lei da passagem da quantidade à qualidade; 2) lei da interpretação dos contrários; 3) lei da negação da negação”. (KONDER, 1981, p. 58).

[...] a dialética é a grande idéia fundamental segundo a qual o mundo não deve ser considerado como um complexo de coisas acabadas, mas como um complexo de processos em que as coisas, na aparência estáveis, do mesmo modo que os seus reflexos intelectuais no nosso cérebro, as idéias, passam por uma mudança ininterrupta de devir e decadência, em que, finalmente, apesar de todos os insucessos aparentes e retrocessos momentâneos, um desenvolvimento progressivo acaba por se fazer hoje. (ENGELS, 1979, p. 214, *apud* MARCONI; LAKATOS, 1991, p. 101).

A abordagem utilizada é a qualitativa, sobre a qual Minayo explica:

²²“Pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema”. (GIL, 1991, p. 19).

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p. 21-22).

A escolha pela abordagem qualitativa deu-se pelo fato de que, como afirma a mesma autora, enquanto cientistas sociais trabalham com a abordagem quantitativa, percebendo os fenômenos apenas na região daquilo que é visível, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas. A pesquisa qualitativa não admite visões isoladas, parceladas, estanques.

Para a elaboração e desvendamento do objeto de pesquisa deste trabalho, optou-se por classificar a pesquisa como uma pesquisa caráter exploratório porque essa permite ao pesquisador aumentar a sua experiência em torno de determinado problema. O pesquisador parte de uma hipótese e aprofunda seu estudo nos limites da realidade, para maior conhecimento e esclarecimento do objeto pesquisado, isso lhe permite obter os resultados desejados.

Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-la mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. (SELLTIZ *et al.*, 1967 *apud*, GIL, 1991, p. 45).

A técnica escolhida foi a entrevista que, para Gil (1991, p. 90), pode ser entendida como uma técnica que envolve duas pessoas em uma situação “face a face”, em que uma formula as questões e a outra responde, essa possui uma vantagem pelo fato de poder ser aplicada a um número maior de pessoas, até mesmo àquelas que não sabem ler ou escrever. Esta possibilita o auxílio ao entrevistado com dificuldade para responder, bem como a análise do seu comportamento não verbal.

De acordo com o mesmo autor, dentre as técnicas de pesquisa, a entrevista é a que apresenta maior flexibilidade. No caso do presente estudo, ela se caracteriza como totalmente estruturada “[...] quando se desenvolve a partir de uma relação fixa de perguntas”. (GIL, 1991, p. 92). Para a operacionalização das entrevistas, foram utilizados formulários contendo

questões abertas, previamente elaboradas, com espaços em branco para anotação das respectivas respostas pela pesquisadora.

De acordo com Gil (1991,p. 97), a pesquisa abrange um universo de elementos tão grandes que muitas vezes se torna impossível considerá-los em sua totalidade. Nesse sentido, o mais freqüente é trabalhar com uma amostra, trabalhar com uma pequena parte dos elementos que compõem o universo. De acordo com o levantamento realizado pela pesquisadora no mês de agosto de 2008, o Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto possuía um universo total de 26 instituições parceiras, nas quais os adolescentes cumpriam a medida de PSC. Desse total, 09 (nove) instituições podem ser classificadas como não-governamentais e 17 (dezesete) como governamentais.

A partir desse universo, definiu-se uma amostra de caráter intencional, elencando critérios delimitadores. Desse modo, primeiramente optou-se por dividir as instituições em governamentais e não-governamentais; o segundo critério foi o de entrevistar somente aquelas que possuíam adolescentes cumprindo medida no período da realização da pesquisa (entre o dia 21 agosto a 16 de setembro de 2008); um terceiro critério foi escolher as instituições que possuíam o maior número de adolescentes em cumprimento medida de PSC. O total da amostra se caracterizou pelo número de seis instituições, sendo três governamentais e três não-governamentais.

Além desses sujeitos, observou-se a importância de entrevistar a assistente social e o coordenador do programa, já que esses são os responsáveis pelo encaminhamento e acompanhamento dos adolescentes para as instituições. O Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto possui uma equipe formada por: um assistente social, um coordenador, uma pedagoga e uma psicóloga, porém decidiu-se pela amostra desses dois profissionais visto que os demais não possuem contato direto com a operacionalização da medida de Prestação de Serviço à Comunidade e sim com os adolescentes em medida de Liberdade Assistida, que não faz parte do objeto de pesquisa deste trabalho.

Para a realização das entrevistas, foi realizado o contato inicial via telefonema com as instituições, ressaltando que em alguns casos houve a possibilidade do contato pessoal durante as atividades do estágio, o qual também foi realizado com os técnicos do Programa de Medidas em Meio Aberto, explicando-lhes o objetivo da pesquisa, agendando uma data e horário para a realização das entrevistas. Dos oito contatos realizados, sendo seis instituições e dois técnicos do programa, apenas uma responsável pela operacionalização da medida de PSC de uma instituição não-governamental não deu retorno sobre o seu posicionamento quanto à sua possibilidade de participação na pesquisa.

Dessa forma, não foram sentidos maiores percalços no decorrer da realização da pesquisa, destacando-se o grande apoio obtido por parte do Programa no tocante às visitas nas instituições, bem como para a realização das respectivas entrevistas. Estes profissionais consideram a pesquisa como um instrumento mediador na atuação frente à melhoria da operacionalização da medida de PSC nas instituições parceiras.

As entrevistas foram realizadas no local de trabalho dos entrevistados, em instituições localizadas no município de Toledo. Vale ressaltar que os entrevistados foram bastante acessíveis para a realização das entrevistas.

Para facilitar a identificação das falas dos sujeitos na redação deste trabalho, optou-se por representá-los através de códigos, da seguinte forma: profissionais do programa P1, P2; para as instituições governamentais GOV1, GOV2, GOV3; e para as não-governamentais NÃO GOV1, NÃO GOV2.

Posteriormente, os resultados obtidos serão compartilhados com as instituições e com o Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, para que se possa ter um maior e melhor acompanhamento desses adolescentes, bem como contribuir para a criação de políticas sociais mais pontuais.

Sobre os resultados encontrados, optou-se por apresentá-los a partir de itens elencados como importantes para compreender o problema da pesquisa.

3.2 EM RELAÇÃO AOS PRINCIPAIS FATORES QUE PODEM LEVAR ADOLESCENTES A COMETEREM ATOS INFRACIONAIS

No decorrer deste trabalho houve uma grande discussão em torno das expressões da “questão social”, como geradora das desigualdades sociais, que não obstante se apresentam na sociedade como discrepâncias econômicas, culturais, políticas e sociais. Essas características refletem diretamente no trato ao segmento crianças e adolescentes, tendo como foco nesse trabalho os adolescentes em conflito com a lei.

Esses, no decorrer da história sempre estiveram associados à ignorância, a pobreza, ao vício, e na maioria das vezes vistos como “criminosos” e “delinquentes”. A preocupação para com esse público era de prevenir a ociosidade e a delinquência, julgadas ameaçadoras à ordem social vigente. Nas falas dos profissionais do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto quando questionados sobre os possíveis fatores que podem levar um adolescente a cometer um ato infracional, constatou-se que:

Um dos principais fatores é o meio social em que vivem, precária referência familiar como por exemplo: mãe com problemas mentais, prostitutas, pai alcoólatra, família totalmente desconfigurada e sem amparo necessário para seu desenvolvimento. E ainda, devido ao descaso do poder público referente à falta de políticas voltada aos adolescentes que muitas vezes os tornam ociosos. (P1).

O profissional P2 destaca:

São vários os fatores, dentre eles, o meio social em que vivem, bem como falta de uma política que contemple todas as áreas, principalmente saúde, educação, cultura, lazer, segurança e assistência social. Pois, elas devem agir como medida de prevenção ao adolescente. Visto que esses ficam ociosos, sem ter o que fazer. Nesses casos seriam necessárias políticas voltadas ao esporte, à profissionalização. (P2).

Percebe-se que mesmo compreendendo os fatores que levam adolescentes a cometerem um ato infracional como parte das precárias condições de vida, ainda assim os sujeitos entrevistados apontam a ociosidade como um dos fatores responsáveis pela prática do ato infracional, fato que demonstra a visão moralista da sociedade, característica essa das antigas legislações como os Códigos de Menores.

Na ótica das instituições governamentais e não-governamentais, os fatores que podem contribuir para que o adolescente cometa atos infracionais são:

[...] falta de perspectiva de trabalho e de vida, a situação de pauperismo que vive. Destacando o alto índice de desemprego, baixo investimento em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento integral de crianças e adolescente, o que esperar?(NÃO GOV2).

Em primeiro lugar existem três envolvidos, o Estado, a família e a sociedade. Destaco essas três instancias visto que elas não pensam em ações preventivas no trato à família, e claro do interesse do adolescente, privilegiar esses adolescentes. Tudo está voltado a políticas públicas, dirigidas à família e ao jovem. (GOV3).

As lutas sociais desencadeadas pela Sociedade Civil frente às expressões da “questão social” foram responsáveis por exigir a intervenção do Estado frente às mazelas presentes nas relações sociais. As respostas do Estado às pressões postas pelos segmentos afetados pelas expressões da “questão social” devem se constituir através das políticas sociais. Porém, como se observa nas falas dos profissionais e dos responsáveis pelas instituições, estas se apresentam falhas, mostrando-se fragmentadas, emergenciais, atendendo seletivamente algumas pressões da sociedade.

Nesse sentido, a partir dessas falas uma das melhores alternativas seria fundamentalmente criar políticas que ofereçam alternativas, projetos sociais, educação de

qualidade, saúde, esporte, lazer, como um apoio preventivo ao cometimento do ato infracional.

Na fala de uma das instituições não-governamentais observa-se:

No meu entendimento é o próprio ECA, ele surgiu pra dar uma proteção às crianças [...], da forma que ele foi feito acabou estragando muito. Os menores sabem que não dá nada. E a estrutura familiar também é um fator. [...]. (NÃO GOV1).

Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente se mostre como um avanço nos campos jurídicos e sociais, considerando crianças e adolescentes como seres em desenvolvimento, extinguindo o conceito de “menor em situação irregular” e assegurando a proteção integral, observa-se na opinião de NÃO GOV1 é de que o Estatuto acaba por proteger demais os adolescentes autores de atos infracionais e punir de menos. Esse pensamento reflete as discussões em torno do ECA que muitas vezes são veiculadas pela mídia, desqualificando esse importante instrumento protetivo e jurídico, principalmente quando ocorrem episódios de violência e crimes de repercussão Nacional envolvendo adolescentes .

Entretanto, é importante ressaltar que na atual legislação os adolescentes não estão isentos das suas responsabilidades frente ao cometimento do ato infracional e sim apenas submetidos a normas especiais, na medida em que são inimputáveis. A partir do ECA, as medidas socioeducativas se apresentam com função de responsabilização e educação frente ao cometimento do ato infracional.

O Estatuto se apresenta nessa fala como um instrumento protetivo que pode possibilitar a prática de atos infracionais, à fala justifica afirmando que “*os menores sabem que não dá nada*”, nesse caso os efeitos punitivos e/ou repressivos se apresentam como sendo a melhor forma de tratar autores de atos infracionais.

3.3 EM RELAÇÃO ÀS CONDIÇÕES DE INFRA-ESTRUTURA E RECURSOS HUMANOS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA PSC

Para que a medida de PSC alcance seu objetivo é necessário que alguns aspectos de qualidade de atendimento (infra-estrutura e recursos humanos) sejam garantidos, como, por exemplo, a relação de entrosamento entre Programa e instituições parceiras. A operacionalização da medida prevê ações que exigem dos profissionais do Programa locomoção para visitas às instituições, ao Juizado, visitas domiciliares, reuniões e afins.

Os atendimentos com os adolescentes, sejam eles grupais e/ou individuais, bem como de suas famílias, exige salas que garantam sigilo às questões ali tratadas, além de ter a chance de diversificar as ações direcionadas ao público em questão na tentativa de cativar esse adolescente no cumprimento da medida. De acordo com o profissional P1 no município de Toledo o Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto se caracteriza da seguinte forma:

O Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto atualmente está alojado nas dependências da Secretaria de Assistência Social, o espaço físico com recepção, sala de coordenação e assistente social, mais uma sala para atendimento em grupo, três computadores usados por toda a equipe. Em relação ao meio de locomoção é disponibilizado pela prefeitura municipal um carro por período de um dia a cada semana. No que se refere aos recursos humanos, hoje, o programa, possui um coordenador e com a seguinte equipe: assistente social com carga horária de 40 horas, pedagoga com carga horária de 20 horas, psicóloga com 08 horas semanais, estagiária de pedagogia com carga horária 04 horas semanais, e a recém contratada estagiária de Serviço Social com carga horária de 20 horas. As condições de operacionalização são regulares haja vista que necessitamos de automóvel em tempo integral para supervisão, fiscalização e orientação das entidades parceiras. Tem a necessidade de educador social para acompanhamento das famílias para melhor desenvolvimento do trabalho socioeducativo. (P1).

Sob o olhar do profissional P1 quanto à infra-estrutura e recursos humanos do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no município de Toledo apresenta condições regulares, haja vista que possui uma equipe de trabalho e salas de atendimentos, percebendo que a falta de um automóvel disponível em tempo integral como sendo o maior problema, tendo em vista que o Programa dispõe desse veículo apenas uma vez na semana no tocante a realização do trabalho frente às instituições parceiras.

O profissional P2 afirma:

Tanto recursos humanos quanto a infra-estrutura do Programa são precários, tendo em vista a equipe de recursos humanos reduzida para a execução e acompanhamento da medida. A inexistência de um espaço próprio para atividades e oficinas, atividades pedagógicas e de lazer e esporte. Não temos nada de oficinas profissionalizantes. Destaco como sendo um ponto negativo a real efetividade da política aos adolescentes oriundos de ato infracional em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto em nosso município já que possuímos estrutura física, com infra-estrutura e recursos humanos que não nos permite acompanhar, orientar, encaminhar os adolescentes e famílias para sua autopromoção e superação dos direitos violados. Falta um maior acompanhamento do programa às instituições parceiras. Temos que avançar muito para contemplar o que se prescreve o ECA. (P2).

Sob o olhar dos profissionais quanto à infra-estrutura e recursos humanos do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no município de Toledo percebe-se que não há consenso nas falas, enquanto o profissional P1 afirma que as condições são regulares, P2 afirma que as condições de infra-estrutura bem como de recursos humanos são precários quando se refere ao acompanhamento e execução das medidas, já que o Programa não dispõe de um espaço adequado para a realização de atividades diferenciadas para com os adolescentes.

Percebe-se em ambas as falas a importância das visitas técnicas nas instituições parceiras para acompanhamento, orientação e fiscalização das atividades lá desenvolvidas. Além do acompanhamento, orientação e apoio aos profissionais nas instituições.

Um aspecto importante levantado a partir das entrevistas com os profissionais foi à preocupação em relação a uma infra-estrutura que corresponda às necessidades do Programa e que garanta a qualidade dos serviços prestados aos adolescentes que cumprem medida. Nesse sentido fala de P2 apresenta uma conquista que poderá superar alguns dos obstáculos quanto à operacionalização da medida, ou seja, a falta de estruturação física e de recursos humanos necessários.

[...] no ano de 2008 o Fundo para Infância e Adolescência disponibilizou um total de R\$110.000,00, que será usado para a construção de sede própria, onde funcionarão as medidas socioeducativas em meio aberto. (P1)

A efetivação do projeto de edificação e estruturação-física do programa a partir de 2009; aumento, embora de forma tímida da equipe de profissionais do programa; o compromisso ético dos profissionais de execução das medidas, quanto o comprometimento de algumas instituições parceiras de PSC que contribui de forma positiva para a superação dos limites instituídos quanto à efetivação e do cumprimento da medida socioeducativa pelo adolescente.(P2).

Além disso, P2 ressaltou a importância do aumento, embora tímido, da equipe de trabalho ocorrido no ano de 2008. O Programa anteriormente constava com apenas dois profissionais sendo, um coordenador e uma assistente social. No início do ano de 2008 integraram-se ao Programa uma pedagoga, uma psicóloga e duas estagiárias remuneradas, uma do curso de Serviço Social e uma de Pedagogia.

Observando o fluxo de procedimentos e o número de adolescentes que iniciam no Programa mensalmente, sendo de oito a dez adolescentes, é nítida a necessidade de uma infra-estrutura e de recursos humanos que contemple o caráter pedagógico e educativo das medidas socioeducativas em meio aberto, em especial a PSC, cujas instituições encontram-se distantes da sede do Programa.

No que diz respeito às condições de infra-estrutura e de recursos humanos nas instituições ressalta-se que:

[...] Quando não tínhamos muito trabalho e dispunha de tempo eles acabavam fazendo trabalhos administrativos, mas só temos um computador, o que dificulta o nosso trabalho. A minha preocupação não era colocá-los para lavar paredes, porque não é castigo. (GOV2).

Nessa fala observa-se a importância dos recursos humanos e materiais na instituição, pois a falta desses prejudica diretamente a operacionalização da medida, no sentido de que, embora o responsável pelo acompanhamento do adolescente na instituição tenha a intenção de colocá-lo em uma atividade alternativa de cunho pedagógico, não possuem meios para tal realização. Observa-se a mesma dificuldade na fala a seguir:

As condições são mínimas [...]. (GOV3).

Penso que nossa instituição esteja deficitária quanto à infra-estrutura e recursos humanos. (NÃO GOV2).

Nessa perspectiva percebe-se a partir das respostas que as instituições parceiras dispunham de precárias condições de recursos humanos, materiais e de infra-estrutura para o desenvolvimento da operacionalização da medida de PSC, existe um descompasso entre aquilo que os responsáveis se propõem a realizar com os adolescentes e as reais condições de desenvolvê-lo.

3.4 EM RELAÇÃO AOS CRITÉRIOS E PROCESSO DE CAPACITAÇÃO PARA AS INSTITUIÇÕES PARCEIRAS DO PROGRAMA

Para poder exigir uma atuação mais responsável dos coordenadores da medida de PSC nas instituições parceiras, o Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto deve propiciar a esses órgãos ações programadas que visem a melhoria da operacionalização da referida medida, buscando que cada instituição receba esse adolescente e sua família, acompanhando-os e orientando-os quando necessário. É importante também que as instituições realizem atividades direcionadas à realidade dos adolescentes, garantindo seus direitos de cidadão e o desenvolvimento das suas potencialidades na tentativa de encontrar novas alternativas de vida. Além disso, as instituições devem assegurar o caráter socioeducativo do atendimento e não o aspecto punitivo.

Estabelecer critérios para a parceria com essas instituições, bem como a capacitação dos profissionais responsáveis pela operacionalização da medida, são atitudes de suma importância para que se garantam todas as ações acima citadas.

Pode-se observar a realidade do município de Toledo, a partir da fala dos profissionais do Programa:

Não existem critérios sistematizados e formais, mas, sempre houve uma preocupação da coordenação existente até então, em buscar nestas parcerias, instituições que compreendessem a medida como socioeducação, proporcionando ao adolescente uma reflexão do ato infracional, bem como dando, mostrando direção e caminhos diferentes até então não vivenciados e principalmente oportunizando experiências e expectativas de vida que possam superar as dificuldades existentes em seu meio. Mostrar um outro caminho, ao o do ato infracional, eles precisam de um 'modelo' para observar na instituição, eles percebem esses profissionais, se identificam. (P2).

São critérios subjetivos, de acordo com cada característica de cada entidade/instituição. Primeiro e mais importante, é a entrevista da equipe do programa com a direção da equipe da instituição, pois é quando se verifica a existência de preconceitos ou discriminação por parte dos funcionários do possível pólo de cumprimento em relação aos adolescentes em conflito com a lei. Não encontrado empecilho dessa natureza orientamos a direção ou coordenação da instituição a respeito da operacionalização da medida de prestação de serviço à comunidade, e assim, uniformizando o atendimento [...]. Em relação a critérios especificados, no que tange as normas pré-estabelecidas, por se tratar de medida socioeducativa que ainda caminha, lembrando que a passos largos para uma institucionalização [...] toda a equipe do referido programa, com o excelente conhecimento, determinação, da estagiária contratada de Serviço Social estão confeccionando critérios específicos para a parceria. (P1).

Enquanto P2 afirma que não existem critérios sistematizados, P1 indica que embora subjetivos os critérios existem, mas logo ressalta dizendo que esses não são especificados, ou seja não são critérios formalizados. Observa-se, no entanto, que embora haja controvérsia quanto à existência ou não de critérios há uma preocupação dos profissionais do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto com vistas à garantia da proposta pedagógica, de proteção e educação dos adolescentes, comprometidos com a causa e as condições da operacionalização da medida nesses locais, buscando qualidade nos serviços.

A falta de critérios objetivamente delineados se configura numa perda de qualidade do trabalho na medida em que se houver uma substituição dos profissionais responsáveis pelo Programa esses não saberão como proceder.

A partir da experiência como estagiária do Programa, sabe-se que não existem critérios específicos para o cadastramento das entidades, o Programa não tem muita

possibilidade de escolha de entidades, haja vista o pequeno número de instituições parceiras frente ao quadro de adolescente a serem encaminhados. O Programa possuía na data da pesquisa (agosto de 2008) o número de 26 instituições parceiras e um quadro de 85 adolescentes no cumprimento de PSC.

Ainda nessa perspectiva, observou-se que não existe um processo de capacitação para os responsáveis pela operacionalização da medida de PSC nas instituições. Sobre esse aspecto, os profissionais responderam que realmente não há, como se nota:

Não. Porém havia uma elaboração de um plano de capacitação, a esses profissionais em parceria com O Ministério Público, com a UNIOESTE e com a Secretaria de Assistência Social, mais especificamente o Departamento da Criança e do Adolescente. Porém, não foi possível a efetivação deste plano naquele período planejado. (P2).

Esta fala evidencia a preocupação dos profissionais em relação a essa problemática, que na prática o Programa não alcança os reais objetivos da medida no tocante à promoção de encontros e capacitações sistemáticas entre as equipes de trabalho instituição/Programa na tentativa de apontar dificuldades, oferecer sugestões, destacar avanços nas ações e principalmente orientação no que diz respeito à operacionalização da medida de PSC.

Seria necessário aumento da equipe de profissionais efetivos do Programa, para que esses possam acompanhar realmente todo o processo do adolescente como também a capacitação das entidades, encontros, na tentativa de instrumentalizar as instituições para acolher o adolescente, e dar um caráter socioeducativo a PSC. (P2).

O Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, levando em conta os fins que se propõe, deve ter minimamente condições de infra-estrutura e recursos humanos necessário para o atendimento aos adolescentes e às instituições parceiras para que haja qualidade aos serviços prestados no atendimento a esse público.

O envolvimento das instituições parceiras com o Programa é um aspecto importante na reeducação dos adolescentes, visto que o coordenador da medida nesses espaços é que vai orientar, acompanhar mais de perto o desenvolvimento do adolescente. É nessas intervenções que se caracteriza o grau de envolvimento do adolescente no Programa, contemplando aspectos de assiduidade, pontualidade e empenho nas atividades a eles destinadas quando em cumprimento de medida, a sociabilidade com os demais, se assume com seus compromissos assumidos, além de verificar o interesse, envolvimento da família no acompanhamento da medida judicial.

Questionados sobre o que poderia ser feito para a melhoria da operacionalização da medida de PSC frente às instituições, a maioria das respostas foram unânimes quanto à importância da realização de capacitações para as instituições como um todo, desde os responsáveis pela operacionalização e acompanhamento no cumprimento da medida quanto para os funcionários da entidade. Além de destacarem a necessidade do acompanhamento seletivo do Programa junto às instituições:

É preciso que o Programa tenha maior acompanhamento com as instituições, mais visitas. Muita gente não tem conhecimento do real significado do programa. A instituição se abre muitas vezes com a intenção de que seja uma força braçal. A instituição deve ter sigilo, funcionários perguntam o que o piá fez, se eu que sou assistente social sei, ninguém mais precisa saber. (GOV1).

A medida é muito válida, dependendo do que se propõe e dependendo do trabalho do programa, não adianta ter instituições credenciadas e não saber o que os adolescentes estão fazendo lá [...]. As reuniões que tem acompanhamento devem não ser só com o LA, mais também com a PSC porque às vezes os adolescentes ficam meio perdidos, é uma questão de referencia. Uma capacitação para as instituições seria ótima, porque a profissão de assistente social ainda te dá um norte, mais e quem não tem nem noção?(GOV2).

Eu acho que teria que sentar o Programa com as instituições, porque eu mesma nunca tinha trabalhado com adolescente em medida. Pelo meu conhecimento já tentei de tudo, e eu não vejo resultado positivo, ver se todas as instituições têm o mesmo problema. (NÃO GOV1).

Mais uma vez a questão do acompanhamento frente às instituições aparece como sendo de suma importância na operacionalização da medida, na tentativa de aproximar os adolescentes ao Programa, já que estes passam toda a parte do cumprimento nas instituições.

Levando em conta que a medida socioeducativa de Liberdade Assistida no município de Toledo se caracteriza em encontros semanais com reuniões que contam com o trabalho de pedagogas e psicóloga referentes a trabalhos socioeducativos de acordo com GOV2 assim também deveria acontecer com adolescentes que estão em cumprimento de PSC.

A responsável pela instituição GOV2 ressalta ainda o Serviço Social como sendo um fator importante frente à operacionalização da medida socioeducativa, já que este lhe oferece uma visão ampliada no que tange a garantia de direitos. Verificou-se a partir de tal pesquisa que das cinco instituições entrevistadas, quatro delas possuem assistentes sociais a frente da operacionalização da medida de PSC.

[...] Deveria ser passado nas instituições que os jovens não são jovens penalizados a mercê do trabalho informal, essa mentalidade deveria ser

mudada. Deveria haver capacitação para a instituição como um todo, para que se mude a visão dos profissionais que atuam nela, pois às vezes ocorre a exclusão no primeiro contato, sendo muitas vezes discriminados por alguns funcionários. Esse adolescente precisa de uma acolhida de todos da instituição, uma linha única de atendimento. A instituição não tem que escolher o adolescente querendo saber seu ato infracional, às vezes a própria instituição acaba excluindo, isso deve ser repensado. (GOV3).

Um dos maiores desafios que a PSC enfrenta diariamente na sua aplicação é, sem dúvidas, a visão das instituições para com as finalidades da mesma e para com os próprios adolescentes. E isso envolve a instituição como um todo. A realização de capacitação continuada nessa ótica serviria para contribuir na diminuição do preconceito e superação do estigma que atinge esses adolescentes.

3.5 EM RELAÇÃO AO CONHECIMENTO SOBRE O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Lei Federal nº 8.069/90 que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente reconhece os direitos de meninos e meninas na sua condição de liberdade, dignidade e a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, garantindo o seu desenvolvimento pleno. Embora completando 18 anos, o ECA ainda necessita de muitos avanços na sua operacionalização. Desde sua publicação até os dias de hoje, o Estatuto não é bem compreendido, haja vista a falta de esclarecimento, conhecimento, entendimento sobre os conteúdos explicitados em tal legislação. Quando as instituições foram questionadas sobre o conhecimento diante da Lei 8.069/90, em especial quanto às medidas socioeducativas evidenciou-se:

Na verdade um conhecimento superficial. (GOV1).

Fora da instituição que trabalho hoje, sempre trabalhei com criança e adolescente, tive a oportunidade de conhecer o Estatuto. Quanto às medidas socioeducativas confesso que não me interei, não era o meu foco. (GOV2).

Eu não consigo ler o ECA, acho ele tão absurdo, quando eu o leio dá uma aflição com toda proteção que tem. Tem que ter proteção? Tem, mas também tem que ser mais rígido. (NÃO GOV1).

Durante as entrevistas, percebeu-se que das cinco respostas obtidas entre as instituições, três delas mostraram que os responsáveis pela operacionalização da medida socioeducativa nas instituições não possuem um conhecimento aprofundado da Lei, ou quando o tem, este não está voltado às medidas socioeducativas. Uma das entrevistadas

declarou que não consegue nem mesmo ler o ECA, pois em sua opinião o Estatuto se mostra como um documento extremamente protetivo, que concede apenas direitos aos adolescentes sem tratar de seus deveres.

Quando uma responsável pela operacionalização da medida socioeducativa afirma nem mesmo ler o Estatuto da Criança e do Adolescente, entende-se que esta põe em risco a execução da medida socioeducativa, não primando pela garantia de uma proteção de serviço que preze pelo caráter pedagógico, social, educacional.

Já a instituição NÃO GOV2 declara:

Se com o Estatuto, que significa um grande avanço na legislação brasileira, fica difícil garantir os direitos, imaginem se não o tivéssemos. Quanto às medidas ou normas legais nele prescritas, penso que as medidas socioeducativas são compatíveis com sua condição de pessoa em desenvolvimento e com o delito praticado. (NÃO GOV2).

Nessa área que trabalho, atuo na área da criança e do adolescente e também já fui conselheira, então tive acesso a esses artigos. Tudo vai depender da linha de atendimento. (GOV3).

A resposta de GOV3 demonstra que o entendimento, conhecimento sobre o ECA e os artigos relacionados às medidas socioeducativas, acontece a partir da linha de atendimento seguida pela instituição. Neste sentido, a responsável pela operacionalização da PSC nesse espaço possui uma experiência que lhe garantiu o acesso a Lei 8.069, bem como, aos artigos pertinentes às medidas socioeducativas, mas ressalta que a interpretação da lei, bem como a operacionalização das medidas pode ser feita de várias formas dependendo do grau de prioridade que se dá a questão.

Para NÃO GOV2 o Estatuto representa um avanço na legislação brasileira, e que as medidas socioeducativas visam garantir o tratamento especial que deve ser oferecido aos adolescentes em conflito com a lei, considerando-os sujeitos em desenvolvimento.

3.6 QUANTO À COMPREENSÃO SOBRE OS OBJETIVOS DA MEDIDA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE

Historicamente, crianças e adolescentes envolvidos com atos infracionais não tiveram um tratamento especial, não havia o intuito de educar esses sujeitos, apenas de vigiá-los e puni-los, marcando-os com tratamentos desumanos e excludentes. Somente com o ECA os adolescentes autores de atos infracionais passaram a ser atendidos através de medidas

socioeducativas que os consideram pessoas em desenvolvimento. Embora um caráter sancionatório nas medidas, essas não devem privá-los dos demais direitos.

Quanto à compreensão dos objetivos da medida de prestação de serviço à comunidade:

Uma forma de cumprimento de pena por um ato infracional que tem um cunho socioeducativo, se bem operacionalizado pelas instituições. (GOV1).

Educativa, de reeducação e reinserção familiar, enfatizando os valores do contexto social, cidadania, solidariedade, resgatar esses valores [...]. (GOV3).

Tem caráter ressocializador e educativo, não priva o menor de seu direito à liberdade e contato com a sociedade e o convívio familiar. (NÃO GOV2).

Embora os representantes das instituições tenham demonstrado um conhecimento superficial diante do conhecimento do ECA, que foi focado no item anterior, quando se referem aos objetivos da medida de PSC os entrevistados enfatizam com clareza que essa não deve ter caráter punitivo e sim socioeducativo, de reinserção, reeducação, não privando o adolescente de sua liberdade, oferecendo-lhe o convívio em sociedade e o convívio familiar. Todos partilham da concepção que o adolescente é sujeito de direitos e pessoa em situação peculiar de desenvolvimento necessitando, portanto, de referência, apoio e segurança.

Porém, GOV1 destaca que o objetivo socioeducativo, só pode ser atingido se a medida for bem operacionalizada pelas instituições e pelo Programa. Um dos entrevistados destaca o caráter sancionatório da medida, ou seja, de responsabilização do adolescente pelo ato cometido.

No meu entendimento é que eles têm que cumprir medida por algum erro, por um ato infracional que eles cometeram. A PSC não é feito como forma de punir e sim educar. (NÃO GOV1).

Percebe-se que mesmo tendo uma boa compreensão dos objetivos da prestação de serviço à comunidade, NÃO GOV2 refere-se aos adolescentes que cumprem a medida com o termo “menor”, demonstrando não possuir clareza quanto à conotação pejorativa dessa terminologia.

É na perspectiva de ações educativas e de trabalho disciplinar que devem estar baseadas as atividades desenvolvidas para com os adolescentes que cumprem medida. Às ações a serem desenvolvidas no interior das instituições, devem estar voltadas à ressocialização, pressupondo convívio familiar e comunitário, de (re) ingresso no sistema

escolar e do exercício de uma profissão, na tentativa de que essas atividades efetivamente reflitam sobre tal perspectiva socializadora.

Quanto às atividades realizadas nas instituições:

É exigida a participação no programa ProJovem e em casos, excepcionais, dependendo da qualificação do adolescente, o mesmo realiza atividades junto aos profissionais da instituição. As atividades do ProJovem são: educação física, palestras sobre educação, saúde, cidadania, trabalho. Nos casos quando há cursos profissionalizantes, se houver interesse, os mesmos podem participar e desta forma cumprir medida. Um adolescente participou do curso de bijuteria e estava adorando, mas por motivo de doença não pode dar continuidade. (GOV1).

A entidade GOV1 possui uma diferenciação, já que o Programa firmou parceria com o Programa ProJovem²³. O Projovem é um programa que articula três eixos principais: elevação da escolaridade, qualificação para o mundo do trabalho e desenvolvimento humano (cultura, esporte, lazer, etc.). As atividades desenvolvidas nesse espaço pelos adolescentes parecem ser de cunho socioeducativo, estimulando o desenvolvimento de ações que sejam de interesse dos mesmos.

Ainda no que correspondem às atividades realizadas pelos adolescentes nas instituições:

O que eu colocava para eles era função administrativa como comparações de tabelas, auxiliavam no artesanato, mas aí também vai da habilidade e do que eles gostam de fazer, até teve um dia que precisava pintar uma estante com spray aí ele adorou, ele gostou, era diferente pra ele, pra nós não, mas pra ele sim. Outro dia tinha um evento aqui, outro adolescente ajudou a arrumar o local, varrer, pensei que não fosse colaborar, mais ajudou muito. Tem que diversificar as atividades, eles não estão vindo trabalhar, estão vindo cumprir medida. (GOV2).

Encaminhamentos para leituras com temas que se relacionavam com a realidade deles; trabalhos com recortes; textos dissertativos; ajudavam os educadores nas atividades pedagógicas e participavam das atividades com os adolescentes relacionadas à cultura, esporte e lazer. (GOV3).

Auxílio aos serviços da lavanderia e recepção como: passar roupas na calandra; organizar a lavanderia; atendimento ao telefone [...]. (NÃO GOV2).

²³“O ProJovem Adolescente integra a proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social e configura-se como uma reformulação do Agente Jovem no contexto da Política Nacional da Juventude elaborada pelo Governo Federal. Destina-se a jovens de 15 a 17 anos, proporcionando capacitação teoria e prática, por meio de atividades que não configuram trabalho, mas que possibilitam a permanência do jovem no sistema de ensino e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, preparando-o para futuras inserções no mundo do trabalho”. (BRASIL, 2008, p.49).

Percebe-se que as instituições parceiras do Programa de Medidas Socioeducativas do Município de Toledo entrevistadas estão comprometidas com a operacionalização da medida de PSC possibilitando ao adolescente encontrar em seu meio social a novas oportunidades de desenvolvimento de suas potencialidades, descobrindo seu valor social e humano.

As tarefas desenvolvidas pelos adolescentes relatadas pelos entrevistados parecem estar compatíveis com o que dispõe o ECA, respeitando os critérios de habilidade, aspectos culturais e sociais. Notou-se, pelas respostas, que estão excluídas quaisquer atividades que possam ser constrangedoras ou prejudiciais ao desenvolvimento do adolescente. É importante notar que talvez as respostas obtidas não reflitam com fidelidade o que realmente ocorre nas instituições, pois a pesquisadora é membro do Programa. Nesse sentido pode representar aos entrevistados uma função “fiscalizatória” ou “de julgamento” quanto às atividades operacionalizadas nas instituições.

Não existe um plano de acompanhamento individual direcionado aos adolescentes em cumprimento da medida. Notou-se ainda que o plano individual de atendimento visa o respeito à singularidade do adolescente, levando em conta suas potencialidades, subjetividade, capacidades e limitações, garantindo a particularização no seu acompanhamento. O plano individual de atendimento é um instrumento pedagógico que oferece para o responsável pela operacionalização da medida um conhecimento das aptidões do adolescente, horários disponíveis para cumprir a medida, vida escolar, social e familiar.

Quanto a esse aspecto as instituições mostram que:

Não existe nenhum plano [...]. (GOV1).

Não foi nada elaborado especificamente, mas fiz o possível, até com os horários que eles vêem aqui, pra poder acompanhá-los. (GOV2).

Plano de trabalho não. Existe esse objetivo de fazer com que eles cumpram dia e horários. (NÃO GOV1).

Por parte da instituição não. Formalmente não. Existe uma orientação verbal da equipe nos setores onde os menores atuam. (NÃO GOV2).

Percebe-se que nas instituições parceiras do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no Município de Toledo não existe um plano que acompanhe individualmente cada adolescente, no que tange um plano formalmente elaborado. O que existe é uma preocupação em relação a horários e dias de cumprimento, para o bom acompanhamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modo de produção capitalista impõe padrões de consumo e de realização que traduzem uma distância entre o que se sonha e o que é vivido por grande parte dos adolescentes, com trajetórias familiares de rupturas e de perdas, uma vida marcada por problemas econômicos, de saúde, de negação de direitos, de envolvimento com a violência e de dificuldades de apoio familiar. Esses problemas podem ser traduzidos como manifestações da “questão social” no Brasil.

Desse modo, a produção coletiva de bens e serviços e a apropriação dos mesmos nas mãos de poucos geram desigualdades intransponíveis. Nesse sentido, a falta de alternativas de lazer, os problemas para continuar estudando, a falta de oportunidades de trabalho, combinados com o prazer imediato e a tentativa de ganho fácil de dinheiro tornam-se riscos sociais, levando esses adolescentes ao envolvimento com a criminalidade.

A maioria desses adolescentes que hoje estão em conflito com a lei, vivem em conflito com si mesmos, com a sociedade, com a família e, de uma forma ou de outra, tiveram seus direitos fundamentais violados: a precariedade de viver em um ambiente não saudável, sem os mínimos necessários a seu desenvolvimento, a falta de afeto familiar, não acesso à educação e ao trabalho, etc. Além disso, carregam consigo o estigma de uma sociedade historicamente conservadora, que os encara como pessoas que “fogem às regras e padrões” ditados por essa mesma sociedade. E, dessa forma, são tratados com preconceitos, com medo, com repressão, como “delinquentes”. A punição e o confinamento se mostram como as melhores alternativas aos olhos da população, pois na maioria das vezes, essas medidas apresentam resultados mais rápidos e “escondem” o problema.

O advento do Estatuto da Criança e do Adolescente marcou a legitimação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, da convivência social e comunitária baseada no respeito, na liberdade e na dignidade. O ECA, além de assegurar o direito à vida, à saúde, à alimentação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes, coíbe práticas prejudiciais ao pleno desenvolvimento desses seres em formação.

No entanto, a construção e efetivação desses direitos são desafios postos, trata-se de envolver crianças e adolescentes para que sejam protagonistas, bem como as famílias, a sociedade e o Estado como co-responsáveis pela consolidação dos princípios elencados no ECA.

O paradigma de defesa dos direitos, previsto no ECA, ao mesmo tempo, sonho e bandeira de luta, está, pois, em flagrante contradição com a realidade social do país, marcada pela desigualdade social, econômica, cultural, racial, de gênero e política, com condições de vida e de projetos de vida profundamente polarizados. Enquanto alguns podem ter acesso a todas as chances de realização pessoal e de seu grupo, outros ficam excluídos das possibilidades e das condições de acesso à cidadania. Para estes, sequer garantido o direito civil de ter uma alimentação mínima; o direito à moradia, ao vestuário e aos bens culturais. Negam-lhes o direito civil e, ainda os direitos sociais. (SILVA; MOTTI, 2001, p. 44).

A pesquisa, como já explicitado, tinha por objetivo compreender a concepção acerca da operacionalização da medida socioeducativa de PSC nas instituições parceiras do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, buscando saber de que forma sua operacionalização está relacionada ao cumprimento dos objetivos previstos pelo ECA, além de procurar perceber o olhar que cerca os adolescentes que cometem atos infracionais.

Constatou-se, a partir da pesquisa, que os responsáveis pela operacionalização da medida de PSC, em sua maioria estão cientes das questões que envolvem adolescentes que cometem atos infracionais, percebendo que a violência praticada por estes adolescentes reflete a violência da realidade por eles vivenciada, além de terem clareza dos objetivos e princípios que envolvem a medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade. Porém, sabe-se que esses objetivos e sua efetivação não estão sendo concretizados completamente devido a alguns obstáculos identificados na pesquisa.

Um dos problemas observados refere-se à falta de critérios para a escolha das instituições parceiras, bem como a ausência de capacitações, tanto esporádicas quanto continuadas, sobre o que determina o ECA e sobre as questões relacionadas aos adolescentes que cometem atos infracionais. Verificou-se que estas informações só ocorrem eventualmente quando são realizadas visitas às instituições.

Dessa forma, percebe-se que o Programa deve ser o catalisador de informações na promoção de capacitações continuadas para essas instituições, na perspectiva de aprimorar o conhecimento quanto à concepção do ECA, seus princípios e diretrizes. Esse tipo de ação planejada objetiva levar os profissionais das instituições e demais as pessoas envolvidas com o cumprimento da medida socioeducativa de PSC a construir conhecimentos e consequentemente reportá-los à prática de forma consciente e eficaz.

Além disso, em relação ao monitoramento dos locais e dos adolescentes em PSC observou-se que se faz necessário um acompanhamento mais sistemático às instituições

parceiras do Programa, melhoria da infra-estrutura e de recursos humanos e materiais para a viabilização de atividades que realmente sejam educativas e /ou pedagógicas.

As disposições do Estatuto costumam ser mal interpretadas e desrespeitadas, principalmente quando se trata de adolescentes que cometeram algum tipo de ato infracional. A maior parte das instituições responsáveis pela operacionalização das medidas, como visto na interpretação dos dados da pesquisa, não possuem sequer um conhecimento aprofundado do Estatuto, colocando em risco a prática da socioeducação e os objetivos previstos no ECA quando estabeleceu as medidas socioeducativas.

Para que a prestação de serviço à comunidade atenda realmente seus objetivos, será necessário muito mais empenho e trabalho conjunto. É fundamental que haja por parte do Poder Executivo investimentos significativos, contínuos e de qualidade, com projetos pedagógicos bem articulados. Para isso, não basta apenas a “boa vontade” da equipe do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto ou dos responsáveis pela operacionalização da medida de PSC nas instituições, pois a questão central que envolve esse público, ou seja, a desigualdade estrutural, se manifesta cotidianamente nas relações sociais, e isso não mudou nesses 18 anos desde a promulgação do ECA.

Com a previsão da implantação do Centro Especializado da Assistência Social (CREAS)²⁴ no município de Toledo, conforme as informações dadas pelos profissionais, espera-se que os adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto tenham melhores condições de atendimento e de acompanhamento. O CREAS é uma unidade de atendimento especializado da assistência social, de abrangência municipal ou regional, planejado para atuar na proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A proteção social por sua vez é um conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (BRASIL, 2008, p. 59).

A equipe do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto do município de Toledo, desde a habilitação do município quanto à implantação do CREAS, está trabalhando na elaboração de um plano de aplicação que tem por objetivo delinear parâmetros de trabalho que garantam as atribuições de cada profissional da equipe multidisciplinar, o

²⁴“O CREAS oferece serviços especializados de proteção, são serviços de informação, orientação, apoio e de inclusão social visando à garantia e defesa de direitos a indivíduos (crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência e mulheres) e famílias com direitos violados e adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade), no âmbito do SUAS, prestados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social”. (BRASIL, 2008, p. 60).

acompanhamento e monitoramento das atividades, bem como a definição do papel do Programa, das instituições e da rede de atendimento à área da criança, adolescente e juventude em relação às medidas socioeducativas.

A pesquisa realizada junto às instituições para a elaboração desse trabalho de conclusão de curso já está produzindo seus resultados, pois colaborou para a confecção desse plano, já que esta mostra a realidade vivenciada em alguns aspectos do Programa e as dificuldades de operacionalização da medida de PSC. Nesse sentido, a pesquisadora sentiu-se antecipadamente gratificada por contribuir para a qualificação do trabalho profissional realizado no campo de estágio.

Desse modo, alguns pontos visando à melhoria da qualidade do atendimento para com os adolescentes foram elencados nesse planejamento, entre eles: implantar uma Política Interna de Capacitação Continuada; realizar reuniões técnicas semanais de análise e avaliação do trabalho socioeducativo aplicado, bem como leituras sobre temas de relevância; proceder a visitas sistemáticas nas instituições; realizar encontros semestrais com as instituições; elaborar um plano individual de atendimento para cada adolescente em cumprimento de medida e realizar reuniões técnicas socioeducativas com os adolescentes.

Cabe ressaltar que a partir da pesquisa realizada e da vivência no campo de estágio, percebe-se que a equipe de trabalho tem noção da realidade, dos problemas e dos obstáculos que ocorrem para que as atividades sejam realizadas com qualidade pelo Programa. No entanto, a atuação do Programa, além de seus aspectos e dificuldades internas já apontadas, encontra na ausência e/ou precariedade do trabalho em rede um dos maiores obstáculos para a efetivação das medidas e para o encaminhamento futuro dos adolescentes atendidos.

As transformações necessárias dependem de ações coordenadas entre Estado e sociedade, legitimando na prática os preceitos do ECA. Para isso são necessárias políticas, programas e projetos articulados que dêem condições aos profissionais para realizarem uma ação efetiva na vida dos adolescentes e famílias que vivem cotidianamente as formas mais perversas das manifestações da “questão social”.

Somente com o pleno cumprimento da ECA, com a prioridade absoluta preconizada pela Constituição Federal, é que se pode obter uma resposta eficaz e duradoura para a questão do adolescente em conflito com a lei, que não pode e não deve ser mais considerado um “caso de polícia”, mas sim um “caso de política”, e como tal precisa ser encarado e resolvido através da criação de estruturas de atendimento preventivo e protetivo amplas e eficazes.

REFERÊNCIAS

- ACOVARDE, Ana Cristina Brito. Questão social no Brasil e Serviço Social. *In: Capacitação em Serviço Social*. Módulo 2. Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999, p. 75-85.
- BELFIORI, Mariângela et al. Prática Assistencial no Brasil. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. n 17, ano VI, São Paulo: Cortez, abr/1985, p. 73-89.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Código Civil, Código de Processo Civil, Constituição Federal. Org. Yussef Said Cahali. 5 ed. rev., atua. e ampl. São Paulo: RT, 2003.
- BRASIL. Desenvolvimento Social: **Guia de Políticas e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS**. Secretaria de Geração de Oportunidades para Inclusão - SEGOI. Brasília, 2008.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº. 8.069/90. Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Ministério da Educação, Acessoria de Comunicação Social. Brasília: MEC, ACS, 2005.
- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE**. Brasília, CONANDA, 2006.
- BREMM, Andressa. **Construção Aproximativa: Serviço Auxiliar da Infância e da Juventude (SAI) do Fórum Dr. Wilson Balão - Comarca de Toledo/PR**. Toledo, 2007. Trabalho acadêmico (Disciplina de estágio supervisionado em Serviço Social I) - Curso de Serviço Social, CCSA, UNIOESTE - *Campus* de Toledo.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil: Crítica do Discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria Feral do Processo** -13. ed. rev. e atualiz. - São Paulo: Malhaeiros, 1997.
- COTRIM, Gilberto. **História e consciência do Brasil**. São Paulo: Saraiva 1994.
- ENCICLOPÉDIA ABRIL. **Modernização**. 2 ed. v. 8. São Paulo: Abril Cultural e Industrial. 1976, p. 176.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. *In: Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 3. Brasília: UNB. Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, p. 41-55.
- FERREIRA, Márcia Regina; GIRARDI, Maria Luiza de Assis Moura. **Cartilha Passo a Passo: Adoção de Crianças e Adolescentes no Brasil**. Associação de Magistrados Brasileiros. São Paulo, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Metodologia e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLLO, Bianca Schubert. **O Código de Menores de 1979**. Disponível em: <http://gramadosite.com.br/cultura/autor:bianca/id:9765/xcoluna:1/xautor:1>. Acesso em: 05/ago/2008.

GRAZIANO, Francisco Neto. **Juventude Consciente - Conceitos e temas da política nacional**. Campinas, São Paulo: Pontes, Brasília, DF: ITV, 2002.

IAMAMOTO, Maria Villela. A questão social no capitalismo. *In: Temporális 3*. Brasília, ABEPS, jan/jun. 2001, p. 9-31.

JASMIN, Marcelo Gantus. Para uma história de legislação sobre o menor. *In: Revista de Psicologia*. nº 4 (2). EFC. Fortaleza: jul/dez. 1986, p. 81-103.

KLEINSCHMIDT, Larin; SILVA, Jorgina M. **Movimento popular e serviço social**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

KONDER, Leandro. **O que é Dialética**. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LUPPI, Carlos Alberto. **Malditos Frutos do Nosso Ventre**. São Paulo: Ícone, 1987.

MAIOR, Olympio Sotto. Artigo 112. *In: CURY, Munir; SILVA, Antonio Fernando do Amaral e; MENDEZ, Emilio Garcia (coord). Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. 5 ed. Malheiros Editores. 2002.

MARCIÍLIO, Maria Luiza. **O Jovem e a Febem de São Paulo história e atualidade**. Disponível em

<http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/10anos/Artigos/O%20jovem%20infrator%20e%20a%20Febem%20de%20S%20E3o%20Paulo.htm>. Acesso em 20/09/2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MORENO, Rosangela da Silva; SARAIVA, Suzana Barros Correa. **As meninas do Brasil: um olhar sobre gênero, estigma e políticas públicas de atendimento as 'Evas' brasileiras**. Disponível em http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/M/Moreno-Saraiva_01.pdf. Acesso em 22/04/2008.

NAGEL, Lizia H. O Estado brasileiro e as políticas educacionais dos anos 80. *In: NOGUEIRA, Francis M. G. (org.). Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 104.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. *In: Temporális 3*. Brasília, ABEPS, jan/jun. 2001, p. 41-49.

_____. Cotidiano: conhecimento e crítica. **Para a crítica da vida cotidiana**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. **Estado e políticas sociais**. Brasil - Paraná/ Organização de Francis Mary Guimarães, Maria Lucia Frizon Rizzotto - Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

NETTO, José Paulo; CARVALHO, M.C. Brant. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

OESTERNE, Maria do Socorro Ferreira. A institucionalização da assistência ao menor no Brasil. *In: Revista de Psicologia* 4 (2). UFC. Fortaleza: jul/dez. 1986, p. 27-33.

PASSETTI, Edson. A política nacional do menor. *In: Revista de Psicologia* 4 (2). UFC. Fortaleza: jul/dez.1986, p. 35-48.

PEREIRA, Irandi; MESTRINER, Maria Luiza. **Liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade**: medidas de inclusão social voltadas para adolescentes autores de ato infracional. São Paulo: IEE/PUC-SP; FEBEM-SP, 1999.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Perspectivas teóricas sobre a questão social no serviço social. *In: Temporális*. nº 7. Brasília, ABEPS, jun. 2003, p.112-121.

_____. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. *In: Temporális* 3. Brasília, ABEPS, jan/jun. 2001, p. 51-61.

_____. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. *In: Capacitação em Serviço Social*. Módulo 1. Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999, p.47-57.

PEREIRA, Monica Pereira. **Construção aproximativa do campo de estágio supervisionado em Serviço Social - Secretaria de Assistência Social - Departamento da Criança e do Adolescente - Programa de Medidas Socioeducativas (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade)**. Toledo, 2007. Trabalho acadêmico (Disciplina de estágio supervisionado em Serviço Social I) - Curso de Serviço Social, CCSA, UNIOESTE - *Campus* de Toledo.

PINO, Angel. Política de promoção social e exercício da cidadania - uma crítica Às práticas de confinamento da pobreza. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 31, São Paulo: Cortez, p. 141-159, 1989.

SILVA, Edson; MOTTI, Ângelo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: uma década de direitos avaliando resultados e projetando o futuro. Campo grande-MS: UFMS, 2001.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. v.78, 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1987.

TOLEDO. **Programa de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade.** Toledo-PR, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social.** São Paulo: Cortez, 1992.

YASBEK, M. C. A Pobreza e exclusão social: expressão da questão social no Brasil: **Temporális** 3. jan/jun. 2001. Brasília, jan/jun., 2001, p. 33-40.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

TERMO DE CONSENTIMENTO

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu _____ declaro estar suficiente esclarecido (a) sobre o projeto “A concepção das instituições parceiras do Programa de Medidas Socieducativas em Meio Aberto frente à operacionalização da medida de prestação de serviço à comunidade no município de Toledo”.

Autorizo assim, Mônica Pereira, que desenvolve a pesquisa, a me entrevistar com fins de estudo para a formulação de Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social, vinculado a Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Toledo, mediante sigilo de identificação.

Qualquer necessidade de esclarecimento: tratar pelo telefone (45) 8802-1371 com Luciana Vargas Netto Oliveira, orientadora do Trabalho de Conclusão de Curso.

Observação: serão assinadas duas vias, uma cópia destinada ao entrevistado e outra a acadêmica pesquisadora Mônica Pereira.

Assinatura

Assinatura

Toledo, ____ de _____ de 2008.

APÊNDICE 2

**AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS JUNTO ÀS
INSTITUIÇÕES**

Toledo, 14 de agosto de 2008.

Senhor (a)

Como parte das atividades curriculares e exigência da disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), do curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, *campus* de Toledo, estou realizando o trabalho de monografia intitulado “A concepção das instituições parceiras do Programa de Medidas Socioeducativas em meio Aberto frente à operacionalização da medida de prestação de serviço à comunidade no município de Toledo”.

O objetivo geral da pesquisa é verificar como a medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade é entendida pelas Instituições parceiras do Programa; se essa realmente está sendo operacionalizada como estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Com tal intento, solicito autorização para a realização de entrevistas junto às instituições parceiras do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, da Prefeitura Municipal de Toledo. Desse modo, serão entrevistadas 06 (seis) instituições que recebem adolescentes para cumprimento de PSC, sendo 03 (três) não governamentais e 03 (três) governamentais, conforme roteiro de questões em anexo.

É importante salientar que a pesquisa é orientada pela professora Luciana Vargas Netto Oliveira, docente do Curso de Serviço Social da UNIOESTE e que após a finalização da mesma os resultados serão socializados com o Programa e com as próprias instituições entrevistadas.

Atenciosamente.

Mônica Pereira
Acadêmica do curso de Serviço Social

Luciana Vargas Netto Oliveira
Profª. Orientadora do TCC

Ilmo. Sr (a).

PROGRAMA DE MEDIDAS SOCIEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO
TOLEDO - PR

APÊNDICE 3

FORMULÁRIO DE QUESTÕES PARA OS PROFISSIONAIS DO PROGRAMA DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO

Formulário de questões para os profissionais do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

- 1 - Na sua compreensão, quais são os principais fatores que levam os adolescentes a cometerem atos infracionais, fato esse que os leva a cumprir medidas socioeducativas?
- 2 - Existem critérios para que as instituições se tornem parceiras do Programa para operacionalização da medida de prestação de serviço à comunidade (PSC)?
- 3 - Existe capacitação para os profissionais das instituições parceiras do Programa já que esses são os responsáveis pela operacionalização da medida de PSC?
- 4 - Quais as condições de infra-estrutura, bem como de recursos humanos que o Programa possui para o acompanhamento da operacionalização da medida de PSC junto às instituições parceiras?
- 5 - Tendo em vista a operacionalização da medida socioeducativa de PSC nas instituições, o que poderia se melhorado para que esta alcance aqueles que são os principais objetivos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)?
- 6- Qual sua avaliação referente à medida socioeducativa de PSC frente à operacionalização e resultados? Quais seus pontos negativos e positivos?

APÊNDICE 4

FORMULÁRIO DE QUESTÕES PARA OS RESPONSÁVEIS PELA OPERACIONALIZAÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE NAS INSTITUIÇÕES PARCEIRAS DO PROGRAMA DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO

Formulário de questões para os responsáveis pela operacionalização da medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade nas instituições parceiras do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

1 - Na sua compreensão, quais são os principais fatores que levam os adolescentes a cometerem atos infracionais, fato esse que os leva cumprir medidas socioeducativas?

2 - Qual a seu entendimento/conhecimento sobre a Lei 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e sobre as medidas socioeducativas?

3 - Quais as condições de infra-estrutura, bem como de recursos humanos que a instituição possui para a operacionalização da medida de PSC?

4 - Qual sua compreensão sobre os objetivos das medidas socioeducativas, principalmente a de PSC?

5 - Quais as atividades realizadas pelos adolescentes na instituição quando em cumprimento de medida de PSC?

6- Existe algum plano que direcione e acompanhe individualmente cada adolescente nas suas atividades?

7 - Tendo em vista a operacionalização da medida socioeducativa de PSC na instituição, o que poderia se melhorado para que esta alcance aqueles que são os principais objetivos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)?

8 - Qual sua avaliação em relação à medida socioeducativa de PSC frente à operacionalização e resultados? Quais seus pontos negativos e positivos?

