



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

ALICIA SANTOLINI TONON

**A OPERACIONALIZAÇÃO DO PLANO INDIVIDUAL DE  
ATENDIMENTO JUNTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS  
EM MEIO ABERTO**

---

Londrina  
2014

ALICIA SANTOLINI TONON

**A OPERACIONALIZAÇÃO DO PLANO INDIVIDUAL DE  
ATENDIMENTO JUNTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS  
EM MEIO ABERTO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Lúcia Tieko Suguihiro

Londrina  
2014

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central  
da Universidade Estadual de Londrina**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

T666o Tonon, Alicia Santolini.  
A operacionalização do plano individual de atendimento junto às medidas socioeducativas em meio aberto / Alicia Santolini Tonon. – Londrina, 2014. 121 f.  
Orientador: Vera Lúcia Tieko Suguihiro.  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2014.  
Inclui bibliografia.  
1. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Brasil) – Plano Individual de Atendimento – Teses. 2. Sistema Único de Assistência Social (Brasil) – Teses. 3. Brasil. [Estatuto da criança e do adolescente (1990)] – Teses. 4. Assistência a menores – Teses. 5. Medidas socioeducativas – Teses. 6. Serviço social – Teses. I. Suguihiro, Vera Lúcia Tieko. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36.058

ALICIA SANTOLINI TONON

**A OPERACIONALIZAÇÃO DO PLANO INDIVIDUAL DE  
ATENDIMENTO JUNTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO  
ABERTO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Lúcia Tieko  
Suguihiro  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Alapanian  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Verônica Regina Müller  
Universidade Estadual de Maringá – UEM

Londrina, 15 de dezembro de 2014.

## **DEDICO**

*Ao meu amor, Luis Henrique, que sempre me apoiou e me respeitou durante esse momento de dedicação ao meu trabalho e de ausências em nossa convivência. A sua força foi incondicional para o alcance deste sonho.*

*À minha mãe, que sempre soube respeitar os meus ideais e aceitar minha ausência no papel de filha... e que me ofereceu todo apoio e carinho necessários.*

*Ao meu pai, que sempre me fortaleceu nos momentos de insegurança mesmo estando por vezes distante sempre conseguiu transparecer todo seu carinho e respeito.*

*E por fim, mas não menos importante, ao meu irmão Henrique, meu companheiro de todas as horas. Obrigada pela paciência e compreensão.*

*Obrigada por acreditarem em mim.*

## **AGRADECIMENTOS**

À DEUS, por me permitir a concluir este trabalho, que é um dos meus sonhos.

À minha orientadora, Vera, que esteve junto nesta caminhada, soube respeitar minhas dificuldades, permitiu-me adquirir novos conhecimentos e ampliar horizontes. A sua sabedoria foi essencial para a conclusão deste trabalho.

À minha família, que compreendeu minha ausência e respeitou meus ideais.

Às minhas amigas e companheiras do cotidiano profissional—Viviane, Elaine e Karla pelo apoio e respeito às minhas dificuldades e ausências.

À Andréia Almeida, que sempre acreditou em mim até mesmo quando eu não mais acreditava, ajudando-me a superar as frustrações no decorrer deste trabalho e me apoiando de forma solidária com todo seu conhecimento e carinho.

À Regina Penati, minha gestora, e à Maria Helena, minha diretora, que possibilitaram a conclusão deste trabalho, por valorizarem o estudo e o aprimoramento profissional.

À todos os profissionais do CREAS de Presidente Prudente, em especial aos participantes dos grupos focais, que se mostraram desde o início prontos a contribuir com a pesquisa, abraçando a proposta e colocando seus pontos de vistas, confiantes no meu sigilo profissional.

À todos que estiveram ao meu lado, que respeitaram minha trajetória e vivenciaram comigo momentos de alegria, de angústia e de preocupação no decorrer do trabalho.

Obrigada!!!

*Sem sonhos, a vida não tem brilho.  
Sem metas, os sonhos não têm alicerces.  
Sem prioridades, os sonhos não se tornam reais.  
Sonhe, trace metas, estabeleça prioridades  
e corra riscos para executar seus sonhos.  
Melhor é errar por tentar do que errar por omitir!"*

*Augusto Cury*

TONON, Alicia S. **A Operacionalização do Plano Individual de Atendimento junto às Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. 2014, 121 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014).

## RESUMO

Este estudo é produto de uma pesquisa qualitativa, realizada com o objetivo de analisar a compreensão dos sujeitos (profissionais, adolescentes e suas famílias) sobre a operacionalidade do Plano Individual de atendimento – PIA no cumprimento das medidas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade) executadas pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS do município de Presidente Prudente. O embasamento teórico que sustenta esta pesquisa teve como ponto de partida as considerações conceituais referentes ao processo de constituição das legislações na área da infância e juventude, com destaque à implantação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE que traz a aplicabilidade da medida socioeducativa por meio do PIA. Para tanto, exigiu-se uma breve contextualização histórica das legislações, tendo como referência o Código de Menores de 1927 e de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Em seguida, foram elencadas as principais características do SINASE e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS enquanto sistemas pertencentes ao Sistema de Garantia de Direitos – SGD e responsáveis pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto. Com a instituição do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em 2004, a Assistência Social ganha nova configuração, e redefine seus serviços em dois níveis de complexidade – básica e especial – e em que se dispõe sobre a instalação de duas unidades de serviço público, o CRAS e o CREAS, sendo este último o lócus de intervenção desta pesquisa enquanto espaço de execução das medidas socioeducativas e aplicabilidade do PIA. As informações foram obtidas por intermédio de grupos focais, realizados num primeiro momento com a equipe multiprofissional do CREAS, posteriormente com as famílias dos adolescentes atendidos e por fim, com os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. A análise dos dados coletados aponta a dificuldade de compreensão destes sujeitos em relação ao PIA tendo em vista a fragilidade das políticas públicas e sociais e o envolvimento da rede de atendimento em assegurar a efetividade da proposta. Além disso, o PIA representa uma perspectiva de controle que não alcança de fato seus preceitos legais referente a participação e autonomia dos adolescentes.

**Palavras-chaves:** SINASE. SUAS. Estatuto da Criança e do Adolescente. Proteção Integral. Criminalização da Pobreza. PIA.

TONON, Alicia Santolini. **The operationalization of the Individual Service Plano along the Socio-Educational Measures in Half Open.** 2014, 121 p. Dissertation (Master's Degree in Social Work and Social Policy) – State University of Londrina, 2014.

## **ABSTRACT**

This study is the product of a qualitative research conducted in order to analyze the understanding of the subject (professionals, adolescents and their families) on the operation of the Individual Plan of care - PIA in compliance with the measures in freedom (Assisted Freedom and Provision Community Service) performed by Specialized Social assistance Reference Center - CREAS the municipality of Presidente Prudente. The theoretical framework that supports this research had as a starting point the conceptual considerations about the process of constitution of the laws in the area of children and youth, especially the implementation of the National System of Socio-Educational Services - SINASE that brings the applicability of socio measured by IRP. Therefore, required a brief historical overview of the laws, with reference to the 1927 Children's Code and 1979 and the Statute of Children and Adolescents. They were then listed the main feature of SINASE and the Unified Social Assistance System - ITS systems as belonging to the Rights Assurance System - SGD and responsible for the implementation of social and educational measures in freedom. With the establishment of the Single Social Assistance System - ITS, in 2004, the Social Assistance gained new configuration, and resets its services at two levels of complexity - basic and special - and that provides for the installation of two public service units , CRAS and the CREAS, the latter being the intervention locus of this research as an area of implementation of educational measures and applicability of PIA. Information was obtained through focus groups, conducted at first with the multidisciplinary team of CREAS later met with the families of adolescents and finally with adolescents in compliance with socio-educational measures. The analysis of the data points to the difficulty of understanding of these subjects in terms of PIA in view of the fragility of public and social policies and the involvement of the service network to ensure the effectiveness of the proposal. In addition, the PIA is a control perspective which reaches indeed its legal provisions relating to participation and autonomy of adolescents.

**Key-words:** SINASE. SUAS. Statute of Children and Adolescents. Integral protection. Criminalization of Poverty. PIA.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |  |
|----------|--|
| CONANDA  | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CRAS     | Centro de Referência da Assistência Social                 |
| CREAS    | Centro de Referência Especializado da Assistência Social   |
| DH       | Direitos Humanos   |
| ECA      | Estatuto da Criança e do Adolescente                       |
| LA       | Liberdade Assistida  |
| LOAS     | Lei Orgânica da Assistência Social                         |
| MDS      | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome      |
| NOB/SUAS | Norma Operacional Básica do SUAS                           |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                              |
| PIA      | Plano Individual de Atendimento                            |
| PNAS     | Política Nacional de Assistência Social                    |
| PSC      | Prestação de Serviços à Comunidade                         |
| SGD      | Sistema de Garantia de Direitos                            |
| SINASE   | Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo             |
| SUS      | Sistema Único de Saúde                                     |
| SUAS     | Sistema Único de Assistência Social                        |

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 10  |
| <b>1 A CONSTITUIÇÃO DAS LEGISLAÇÕES À INFÂNCIA E JUVENTUDE: ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL E A CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA?</b> .....                 | 16  |
| <b>2 O SINASE NO ÂMBITO DO SUAS NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS</b> .....  | 45  |
| 2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO.....  | 58  |
| 2.1.1 Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA) .....                      | 63  |
| 2.2 ASPECTOS CONSTITUTIVOS DO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA) .....  | 67  |
| <b>3 LIMITES E POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO – PIA</b> .....   | 70  |
| 3.1 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PIA FRENTE A NORMATIZAÇÃO TRAZIDA PELA LEI 12.594/12.....   | 74  |
| 3.2 A INTEGRALIDADE DAS AÇÕES: O PAPEL DA REDE DE ATENDIMENTO NA EFETIVIDADE DO PIA .....  | 78  |
| 3.3 A PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS NO PROCESSO DE EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS FRENTE AOS ASPECTOS NORMALIZADORES DA LEI 12.594/12..... | 82  |
| 3.4 A RESPONSABILIZAÇÃO DOS ADOLESCENTES: O PROCESSO DE INDIVIDUALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS .....                       | 89  |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | 98  |
| <b>REFERENCIAS</b> .....   | 106 |
| <b>APÊNDICE</b> .....  | 115 |
| Apêndice A – Roteiro dos Grupos Focais.....  | 116 |
| Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....   | 119 |

## INTRODUÇÃO

A partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8069/1990, crianças e adolescentes passam a ser entendidos como cidadãos, com direito à proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, por meio de políticas públicas na promoção e na defesa de seus direitos.

O Estatuto é um importante marco legal no atendimento à crianças e adolescentes, principalmente nos aspectos jurídicos. No entanto, a cultura assistencialista e corretivo-repressiva em relação à infância e adolescência, anterior ao Estatuto, ainda perpassa no imaginário da sociedade, em que crianças e adolescentes são criminalizados, seja pelas situações de abandono, pela condição de pobreza e/ou enquanto vítimas de violência, prevalecendo a perspectiva de situação irregular do Código de Menores. Esta mesma sociedade passa a criminalizar a pobreza, atribuindo à criança e ao adolescente a “culpa” e a “responsabilidade” por sua condição.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi a primeira lei que instituiu mudanças jurídicas significativas em relação ao Código de Menores. Busca eliminar a perversidade do sistema antigarantista contido no paradigma da situação irregular, introduzindo o paradigma da “proteção integral”, com a implementação de um Sistema de Garantia de Direitos - SGD.

A mudança significativa se deu no campo da intervenção junto aos adolescentes em conflito com a lei, em que é assegurado ao adolescente, o devido processo legal, com responsabilização penal juvenil, por meio de medidas socioeducativas, somente quando comprovada a prática de atos antijurídicos culpáveis.

O SINASE, na execução das medidas em regime aberto – Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA), no âmbito da proteção social especial<sup>1</sup>, tem relação direta com o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), além de uma estreita interface com o Poder Judiciário, Ministério Público e

---

<sup>1</sup>A Política de Assistência Social organiza-se, com o SUAS, de maneira hierarquizada de acordo com os níveis de complexidade de sua intervenção no âmbito da proteção social básica e especial. Deste modo, por proteção social básica, podemos entender as ações que se destinam à população em situação de vulnerabilidade social de modo a prevenir situações de risco por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Já a proteção social especial, destina-se à indivíduos e famílias que encontram-se em situação de violação de direitos, a partir de ações específicas e especializadas (Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2004).

outros órgãos e ações do Executivo.

Compete ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), enquanto o espaço de execução das propostas de intervenção aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa a implementação das diretrizes do SINASE. Assim, o CREAS constitui-se como uma unidade pública estatal, de abrangência municipal ou regional e de referência para a oferta de trabalho social à famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, que demandam intervenções especializadas no âmbito do SUAS<sup>2</sup>.

Dentro dos Serviços do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), a escuta qualificada é um instrumento de intervenção que auxilia na compreensão da situação vivenciada pela família/indivíduo, considerando seu contexto de vida familiar, social, histórico, econômico e cultural. A construção de projetos de vida e de novas possibilidades de relacionamento social do adolescente deve ser norteadas pela elaboração do Plano Individual de Atendimento – PIA, buscando a superação das situações adversas vivenciadas; a perspectiva do trabalho em rede para a atenção integral; o acesso aos direitos e o desenvolvimento de potencialidades dos jovens.

Assim, o PIA, enquanto um instrumental de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, constitui um meio para garantir a equidade do processo socioeducativo – por tratar-se da memória registrada e ativa dos aspectos de vida do adolescente. A construção do processo socioeducativo do PIA é elaborado coletivamente pela equipe multiprofissional da unidade, junto com o adolescente e sua família, com o propósito de estudar de forma conjunta sobre o histórico de vida e o desenvolvimento do adolescente.

Embora o adolescente tenha garantida a participação ativa nesse processo, ainda que por meio das normativas legais, permanece o desafio na execução da proposta, na medida em que os adolescentes em conflito com a lei, ainda são vistos como pessoas que precisam de tutela e de intervenção do Estado, permeada pela lógica do Código de Menores.

Assim, as discussões e inquietações sobre a operacionalização do PIA e a preocupação com o alcance de seus objetivos no âmbito da proteção social

---

<sup>2</sup>O SUAS, criado em 2005, é um sistema nacional, caracterizado pela gestão compartilhada e cofinanciamento das ações pelos governos federal, estadual e municipal.

especial junto aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, em regime de liberdade, foi o que nos motivou à efetivação desta pesquisa.

Para tanto, consideramos necessário definir os seguintes objetivos específicos:

- Compreender o PIA, para além do aspecto normativo, como um instrumento de trabalho a serviço das necessidades e interesses de crianças e adolescentes, considerando sua singularidade articulado no contexto da sua história pessoal;
- Analisar como os profissionais se utilizam do PIA na prática cotidiana e a sua efetividade;
- Conhecer as estratégias metodológicas desenvolvidas pelo CREAS para a construção do PIA;

Para realização deste estudo, utilizamos a pesquisa qualitativa, que, segundo Minayo, trabalha com o universo “dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. A autora afirma que esse universo constitui “um conjunto de fenômenos humanos”, que é entendido como “parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações de dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes” (MINAYO, 2007, p.21).

Como área de abrangência da pesquisa, delimitamos o município de Presidente Prudente, pela experiência profissional junto ao referido município. O campo empírico da pesquisa é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS (Serviço de Proteção Social ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade), conforme Resolução nº109/2009, que trata da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, permitindo com isso, uma maior aproximação com o contexto de vida dos adolescentes, das famílias e dos profissionais, sujeitos desta pesquisa.

O CREAS foi implantado no município de Presidente Prudente, no ano de 2009. A equipe de trabalho é composta por multiprofissionais sendo: um coordenador, um assistente social, um psicólogo, um pedagogo, cinco orientadores de Liberdade Assistida e dois de Prestação de Serviços à Comunidade e um recepcionista. No mês de junho deste ano no CREAS estão sendo atendidos 143

adolescentes, sendo 85 em cumprimento de Liberdade Assistida, 52 em Prestação de Serviços à Comunidade e 06 cumprindo ambas as medidas.

Para a coleta dos dados, optamos pela utilização da técnica do Grupo Focal, por entender que é um meio que favorece a coleta de informações a partir do diálogo e do debate de um grupo de pessoas sobre um tema específico.

A principal característica da técnica de Grupos Focais segundo Neto (et al, 2002) reside no fato de dela possibilitar uma reflexão que expressa por meio da “fala” dos participantes, seus conceitos, impressões e concepções sobre determinado tema, simultaneamente. Permite ainda o diálogo entre os sujeitos do grupo, sob pontos de vistas diferentes, procurando a construção de uma unidade de pensamento no diverso.

Para a realização dos Grupos Focais não fixou-se um número de encontros e tampouco o número de participantes. O que se privilegiou para a coleta de dados foi o esgotamento dos temas, com o aprofundamento através de debate, das impressões, visões e concepções de seu público alvo em relação ao PIA.

Desse modo, os Grupos Focais se realizaram em três momentos, a saber: o primeiro, com a participação dos profissionais da equipe do CREAS; um segundo, com as famílias e, por último, com os adolescentes. Ressalta-se ainda que os encontros com os grupos tiveram cerca de uma hora de duração, com no máximo de cinco temas para a discussão. O número de participantes teve uma variação entre 5 a 13 pessoas e o número de encontros foi determinado pelo aprofundamento das discussões de cada tema abordado.

Os temas abordados para os grupos foram: os aspectos metodológicos do trabalho no CREAS; a operacionalização do PIA pelos profissionais; a compreensão dos adolescentes e de suas famílias em relação ao cumprimento da medida socioeducativa e os aspectos que envolvem este processo em relação a proposta trazida pelo PIA. A escolha dos temas se deu mediante a necessidade em refletir sobre a operacionalidade do PIA no cumprimento da medida socioeducativa.

Para a realização da pesquisa solicitou-se a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Importante ainda ressaltar que os participantes da pesquisa foram identificados pelas letras “P” quando nos referirmos aos profissionais, “F” significando famílias, e por fim, “A” em relação aos adolescentes.

Os encontros para realização do grupo focal, foram previamente agendados com o coordenador da equipe, e realizados no mês de junho de 2014, nas dependências dos CREAS.

Foi solicitada a autorização para a gravação dos encontros, que foram transcritas na íntegra, sistematizados e analisados conforme técnica de análise de conteúdo. Como aponta Minayo (1994), a finalidade da análise é estabelecer uma compreensão dos dados coletados; verificar se os pressupostos da pesquisa confirmam-se ou não ou se respondem às questões levantadas; e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado e relacioná-lo ao contexto cultural de que faz parte.

A análise de conteúdo buscou pelo significado dos conteúdos, a partir dos dados concretos, procurando responder ao problema em questão. Como contextualiza Severino (2007, p. 121), “trata-se de compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto das comunicações”.

O estudo é composto por três capítulos: o capítulo I, traz um debate conceitual sobre a formulação, implantação e implementação das legislações pertinentes à infância e juventude, bem como seu processo de constituição.

O capítulo II discorre sobre os aspectos presentes na perspectiva do SUAS e do SINASE, tendo em vista a configuração do atendimento aos adolescentes em conflito com a lei no cumprimento das medidas socioeducativas em regime de liberdade. Destaca-se também, uma análise conceitual sobre a Política de Assistência Social e seus serviços, em especial o Serviço de proteção social ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade que ocorre no âmbito do CREAS, com a responsabilidade de “prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente” (Orientações Técnicas, 2011, p. 49).

O capítulo III apresenta a análise dos dados coletados a partir dos grupos focais realizados no CREAS, junto aos profissionais, que fazem uso do PIA como instrumental no seu cotidiano de trabalho; com os adolescentes e suas famílias, o que permitiu analisar os preceitos legais estabelecidos no SINASE em relação ao PIA e a sua efetividade, a partir da compreensão desses sujeitos.

Por fim, as considerações finais do processo investigativo, que traz as análises dos dados coletados nos grupos focais apontando a compreensão dos

sujeitos da pesquisa quanto a operacionalização do PIA. Essa análise permitiu visualizar as possibilidades e os limites desta operacionalização diante dos preceitos legais elencados nas normativas pertinentes ao adolescente em conflito com a lei.

## **1 A CONSTITUIÇÃO DAS LEGISLAÇÕES À INFÂNCIA E JUVENTUDE: ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL E A CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA**

No Brasil, desde o Império, até a promulgação da Constituição de 1988, a infância esteve sempre presente nos textos legais, com alterações, ao longo do tempo, no modo de entendê-la e na importância que detinha na sociedade. Ou seja, todo o processo de discussão e formalização de instâncias de proteção ao dito “menor” teve relação com o “lugar” ocupado pela criança “(...) em distintos momentos e lugares da história humana” (LAJOLO, 1997, p. 227).

No que concerne ao adolescente, porém, foi só a partir da década de 1990 que políticas específicas para esse segmento passaram a ser formuladas. Stamato (2008) informa que as mudanças ocorridas ao longo da história são necessárias para garantir os direitos e a cidadania de todos, mas significam, em relação à adolescência, uma forma de visibilidade dos direitos de uma minoria específica:

[...] a evolução e ampliação dos direitos impõe a necessidade da criação, por parte do Estado, de instrumentos e medidas concretas para disciplinar o processo social, de forma a neutralizar a força desagregadora e excludente da sociedade capitalista e melhorar as condições sociais, garantindo os direitos individuais e de cidadania a todos, da forma mais abrangente possível (STAMATO, 2008, p. 22).

Quando nos referimos, assim, aos direitos de uma minoria, nos deparamos, ao longo da história, com a criação de um aparato de legislações também específicas para esse público, as quais são determinadas pelo momento histórico que lhes imprime novas configurações. A cidadania de crianças e adolescentes deve ser pensada, portanto, no conjunto das contradições sociais, econômicas e políticas, dado o traço conservador da sociedade, principalmente no que se refere a esse segmento. O reflexo está numa oferta de bens e serviços sociais descolada da ideia de direitos, em que “(...) a condição de minoridade é a contra-face da cidadania. E a não-cidadania é que define a condição de ser cidadão e impulsiona para a sua conquista” (BARBETTA, 1993, p. 235-238).

No decurso do século XX, três grandes leis que regulam a ação do Estado relativa à criança e ao adolescente foram aprovadas: o Código de Menores de 1927, sua reformulação, efetivada em 1979, e o Estatuto da Criança e do

Adolescente, de 1990.

Antes da existência de legislação específica, a questão da menoridade no Brasil era tratada no Código Criminal do Império, de 1830, que previa tratamento indiferenciado a adultos e crianças suspeitos de prática criminal. Tal situação se estendeu do Brasil Império à instalação do Juizado de Menores, previsto no primeiro Código de Menores (1927), “totalizando 87 anos de vigência do penalismo indiferenciado que caracteriza-se por considerar os menores praticamente da mesma forma que os adultos” (MENDEZ, 2000, p.1).

Segundo Beccaria (2002), o direito penal clássico surgiu para limitar as arbitrariedades cometidas contra os direitos humanos. O Código Criminal de 1830 foi considerado, à época, um importante instrumento jurídico legal, tanto para o adulto – porque passava a limitar as arbitrariedades do poder estatal – quanto para as crianças, porque inaugurava a preocupação com esse segmento, estabelecendo a menoridade como atenuante à pena.

Em seu artigo 10, dispunha sobre os casos em que “não se julgarão criminosos”, entre eles, os “menores de quatorze anos”. A inimputabilidade, que poderia ser reduzida com a avaliação de discernimento, terminava aos 14 anos e, a partir daí, toda pessoa estava sujeita à lei. Dessa forma, conclui-se que, na prática, não havia diferença no tratamento de adultos e de adolescentes, o que existia era simplesmente o estatuto da menoridade penal, que muito pouco servia para proteger os “inimputáveis penalmente”. É possível que esse tratamento jurídico indiferenciado reflita a concepção de criança vigente na época, isto é, um adulto em miniatura (ÀRIES, 1973).

O Código Penal da República, elaborado em 1890, permitiu que se introduzisse um discurso mais “humanizado” e “protetor” dos “menores” supostamente criminosos, em oposição à situação de penalidade indiferenciada existente até então, que primava pelo caráter retributivo<sup>3</sup>. Dessa forma, buscou-se a formalização de um “direito de menor” especializado, isto é, com pilares humanitários e protecionistas, na perspectiva da ressocialização.

Em 1924, foi criado o Juízo Privativo dos Menores Abandonados e

---

<sup>3</sup>A pena criminal tem função retributiva porque se propõe retribuir o mal causado pelo criminoso com o mal da pena de forma proporcional.

Delinquentes (Decreto nº 16.273), que se tornou conhecido como o Juizado de Menores, com o fim de implantar a justiça especializada para esse segmento. Logo em seguida, o Código de Menores, promulgado em 1927 (Decreto nº 17.943), mais conhecido como Código Mello Mattos, instituiu o direito menorista, respaldado no novo ideal republicano de educar corrigindo a conduta antissocial, com o objetivo de que “os menores” pudessem servir à sociedade e transformarem-se em cidadãos úteis e produtivos. O novo Código expressou-se por meio de “um conjunto de normas jurídicas relativas à definição da situação irregular do menor, seu tratamento e prevenção” (CAVALLIERI, 1978, p. 9). Paternalista e assistencialista, foi ideologicamente construído para intervir na infância e na adolescência pobre e estigmatizada, vista como objeto de intervenção da família e do Estado.

Dessa forma, tal legislação caracterizou-se por não separar os procedimentos jurídicos que envolviam tanto os “menores infratores” quanto os “abandonados”, passando os “menores” a serem passíveis das intervenções judiciais, despojados de todas as garantias formais do devido processo penal, pois o objetivo central era a prevenção dos “desvios” de crianças, adolescentes e jovens “potencialmente perigosos” (SILVA, 2005). Sob essa lógica, seguia-se a intervenção do Estado – em decorrência da falta ou das condições econômicas da família – justificada pela necessidade de reabilitação desses “menores”, os quais eram direcionados a instituições punitivas onde não só o acesso aos seus direitos lhes era negado, como também a possibilidade de se aproximarem do mundo do crime era maior, ou seja, lugares entendidos como um meio de “enquadrá-los” ou até mesmo de “escondê-los”, em face dos preceitos morais vigentes na época.

Na realidade, tratava-se ainda, de acordo com Maria Liduina Silva (2005, p. 106), do “mito da proteção social” como um imperativo fetichista, no qual o interesse do Estado era repassado como interesse de crianças e de adolescentes. Era um modelo que determinava a institucionalização e o aprisionamento desse segmento –criminalizando a pobreza – sob o argumento de que eles estavam propensos ao crime porque eram pobres e desordeiros, e assim, precisavam ser “protegidos” e “reeducados” para o convívio em sociedade. O termo “menores”, aplicado a crianças e adolescentes, vinculava-se a práticas de “vadiagem” e identificava os filhos de famílias pobres que, consideradas desabilitadas para educar os filhos, demandavam intervenção judiciária. Ou seja, o Código de Menores trazia-se a questão social para o âmbito judicial, propondo-se medida de cunho punitivo

como forma de resolver o problema da infância e da adolescência ligada a atos infracionais. Segundo Rizzini (2000, p.36):

A família passou a ser taxada de “infratora”. Esta, acusada de cometer o terrível crime de desencaminhar os próprios filhos, perde para o poder público a paternidade dos filhos. A até então sagrada responsabilidade familiar de zelar pelos filhos claramente adquire o sentido de vigiar a infância como um dever patriótico.

Foucault (1997) traz uma reflexão que remete à realidade a que estavam submetidos crianças e adolescentes, punidos como exemplo de disciplina, não pelo que fizeram, mas pelo que poderiam vir a fazer, penalizados como medida de “prevenção social”, uma vez que são vistos como potencialmente capazes de “delinquir”: prevenir o “mau costume” é investir no “bom costume”, punindo antecipadamente os possíveis infratores da ordem.

O Código de Menores, de 1927, passou por uma “modernização”, consubstanciada na Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979 que, apesar de ter sido elaborada sob os princípios da Declaração Internacional dos Direitos da Criança (1959), continuou a reproduzir uma legislação conservadora de “menores” e, sem nenhum diálogo com a realidade, acentuou ainda mais a teoria menorista antigarantista e o caráter assistencial, preventivo e curativo, introduzindo claramente o paradigma da “situação irregular”, inspirado no regime autoritário então vigente no país (SILVA, 2005). Crianças e adolescentes das camadas populares, considerados autores de ato infracional, assim como vítimas de maus-tratos e aqueles cujos pais ou responsáveis não possuíam rendimento suficiente para lhes proporcionar uma vida digna, são todos incluídos na categoria de situação irregular.

O Código (Lei nº 6.697) trata, então, como elucida Rosemary Pereira (1998, p. 61), de uma parcela da população, os menores de 18 anos de idade, cuja condição socioeconômica – fator preponderante para tanto – os coloca em situação de patologia jurídico-social, conforme dispõe seu artigo 2º:

Art. 2º Para os efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

- a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
  - b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
  - IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
  - V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
  - VI - autor de infração penal.
- Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

Assim estabelecido em lei, o Poder Judiciário e os órgãos públicos só poderiam intervir em benefício do menor, caso ele se encontrasse em situação irregular, ou seja, inserido em uma das hipóteses previstas no citado artigo:

Somente o menor que se encontra em situação irregular estará sujeito à jurisdição do juiz de menores. O Código procurou catalogar os casos em que o menor poderá estar em situação irregular, ainda que esteja em companhia dos pais ou responsável, descrevendo seis categorias. Trata-se de situações de perigo, que poderão levar o menor a uma marginalização mais ampla, pois o abandono material ou moral é um passo para a criminalidade. (NOGUEIRA, p. 13, 1987).

Considerado incapaz juridicamente e para grande parte dos atos civis, o adolescente não tinha respeitadas suas escolhas, tampouco sua história de vida. O juiz era quem definia o seu destino, sem a intervenção até mesmo da família, objetivando, supostamente, oferecer-lhe o apoio e a proteção necessários para reordenar sua trajetória de vida, o que na prática acabava por não resolver o problema, mas distanciá-lo dos olhares sociais. A situação do adolescente, por si só, já era justificativa para qualquer intervenção judicial. Dessa forma, o poder discricionário dos juízes de menores foi determinante no processo de institucionalização de crianças e de adolescentes pobres, pois, “uma simples suspeita, uma certa desconfiança, o biótipo ou a vestimenta de um jovem poderiam dar margem a que ele fosse apreendido” (RIZZINI, 2000, p.30).

O Código de Menores incluía praticamente 70% da população infanto-juvenil brasileira, permitindo que mais tarde se afirmasse que quem estava em situação irregular era o Estado brasileiro. Por esta ideologia, os menores tornam-se interesse do direito especial quando apresentam uma patologia social, a chamada situação irregular, ou seja, quando não se ajustam ao padrão estabelecido. (SARAIVA, p. 44, 2003).

Logo, não havia políticas públicas preventivas adequadas. A intervenção do Poder Judiciário em prol do “menor” só se dava depois de constatada a situação irregular, ou seja, esperava-se pela efetivação do abuso, dos maus tratos, do abalo moral, da discriminação, da violência, ou da prática de ato infracional, para somente então intervir.

Do mesmo modo que se explica a marginalidade, justificam-se e legitimam-se as intervenções para a integração social. De modo aparentemente contraditório por um lado o modo capitalista de produção produz, necessariamente, a marginalidade e, por outro, cria entidades para “reintegrar” o menor marginalizado (VIOLANTE, 1985, p. 22).

Nessa sistemática, cabia ao Juiz de Menores suprir a falta de políticas públicas, por meio de um juízo muitas vezes discricionário, com poderes ilimitados, suprimindo, e muitas vezes omitindo, os direitos e as garantias judiciais do adolescente (NILSSON, 2007). Adolescentes e jovens considerados problemáticos, portanto, têm sua cidadania permanentemente negada, pois as políticas governamentais operam pela via do problema já estabelecido, do carecimento e da destituição, e não pela perspectiva do protagonismo inovador, longe de serem tratados como sujeitos em potencial. Mendez define bem o paradigma da situação irregular, quando afirma:

Na realidade, trata-se de uma doutrina jurídica que tem pouco de doutrina e nada de jurídico. Esta doutrina constitui, na realidade, uma colcha de retalhos do sentido comum que o destino elevou à categoria jurídica. Sua missão consiste, na realidade, legitimar a disponibilidade estatal absoluta de sujeitos vulneráveis que, precisamente por esta situação, são definidos em situação irregular. (MENDEZ, 1997, p. 13).

De acordo com Nilsson (2007, p. 9), o Código retrata como crianças e adolescentes eram vistos à época, quando não se fazia a distinção entre o adolescente infrator (autor de ato infracional) e o adolescente vítima, aquele que sofria danos de ordem física (abusos, maus-tratos etc.), moral ou social, numa espécie de estigmatização da criança e do adolescente pobre. O que havia na verdade eram punições e práticas corretivas, sem nenhuma preocupação com a proteção.

O modelo da “situação irregular” fortalecia a judicialização das questões sociais, a qual, segundo Maria Liduina Silva (2005, p.102), “passa necessariamente pela tutela do Estado, no sentido do controle social de potenciais

infratores da ordem socioeconômica”. Por conseguinte, mantinha o irrestrito e ilimitado poder discricionário dos juízes sobre os “menores pobres”, regulamentando a ampliação do poder tutelar do Estado sobre eles. Estabelecia-se, então, uma distinção entre “crianças” e “menores”, aquelas, filhos de famílias ricas a quem a intervenção judicial não se aplicava, e estes, transformados em usuários dessa justiça, por meio de ações engendradas pelo recorte de classe social.

Desse modo, o Estado, diante de questões que são estruturais, responsabiliza o indivíduo e implanta uma política de repressão e prisão. Em nome da preservação da moral, chamada “pública”, o procedimento jurídico invade a família, imaginando poder corrigir o problema ali instaurado através da aplicação da pena e do encaminhamento do menor a instituições supostamente competentes para restaurar a sociabilidade perdida (PASSETTI, 1999, p. 22):

(...) vistos numa escala crescente de periculosidade, do abandono à delinquência, os “menores” deveriam ser alvo de uma ação mais incisiva do Estado, caracterizada pelo intervencionismo direto e até implantação de ações de isolamento em instituições totais, intermediadas pelo juizado de menores” (Pereira Jr., 1992, p. 18).

O Código de Menores de 1979, conforme afirma Mendez (1991, p. 38), foi uma produção tecnicamente pura, realizada por um grupo de juristas que reeditaram “(...) com algum ar de modernidade os velhos modelos do direito assistencial-autoritário”. Tendo regulamentado a vida de crianças e adolescentes durante toda a década de 80, representa a mais acabada obra brasileira da doutrina da situação irregular, segundo a qual “(...) menor é, portanto, a forma jurídico-social do controle estatal sobre as crianças e jovens do proletariado que estão condenados ao estigma pela sua condição de possível infrator, identificado como delinquente pelo saber das instituições austeras” (PASSETTI, 1991, p. 172). Assim, o “menor” estava em “situação irregular” por ser considerado “vagabundo”, “ocioso” e “delinquente”, e por isso demandava atendimento, visto não se enquadrar na lógica da relação capital e trabalho.

Nos dias de hoje, apesar das modificações do mundo do trabalho, essa lógica não é diferente, ela apenas se sofisticou. Os adolescentes e os jovens compõem um dos segmentos da sociedade mais afetados pela crise da empregabilidade. Como explicita Adorno, 1999 (apud SOUZA, 2012, p. 109):

O perfil dos adolescentes infratores não se distingue acentuadamente do perfil da população em geral. Pode-se mesmo arriscar dizer que os adolescentes infratores são, na sua maior parte, recrutados entre grupos de trabalhadores de baixa renda, o que é sugerido pela análise das variáveis: etnia, escolaridade e atividade ocupacional. Assim, entre o adolescente infrator e o adolescente pobre, habitante da periferia das grandes cidades, poucas distinções os separam.

Em síntese, “o que se monta é uma estrutura de leis e ações repressivas/assistencialistas que atuam sobre o ‘menor’, apresentado sempre como uma minoria em situação irregular” (PEREIRA Jr., 1992, p.16).

O acesso à assistência social e a justiça criminal são, assim, animados por uma mesma filosofia punitiva e paternalista, que enfatiza a “responsabilidade individual” do “cliente”, tratado à maneira de um “sujeito”, em contraposição aos direitos e obrigações do cidadão (WACQUANT, 2007, p. 46).

Passetti (1999, p. 23) corrobora esse viés do atendimento e acrescenta:

A nossa tradição intervencionista na questão do atendimento de crianças e adolescentes funda-se constantemente em teses econômicas que justificam a ação estatal voltada à integração social dos futuros cidadãos. Os termos miséria e pobreza, nesta história, acabam por legitimar a atuação do Estado nas ações relativas tanto ao abandono quanto, por decorrência, às infrações.

Ao longo de sua vigência, esse sistema passa por diversos questionamentos. De um lado, “(...) o acirramento das desigualdades transforma as ruas em espaços de sobrevivência – para o senso comum, fixa-se a relação causal entre pobreza e violência” – e, por outro, a violência institucional e as falhas próprias desse modelo começaram a se desvelar diante de um amplo e contínuo quadro de denúncias (PEREIRA Jr., 1992, p. 21). Segundo Silva (2005), duas situações resumem as críticas a ele atribuídas: a primeira delas, a punição de crianças e adolescentes por estarem em “situação irregular”, pela qual não tinham responsabilidade, pois era ocasionada pela pobreza de suas famílias e pela ausência do Estado e de políticas públicas condizentes. A segunda, a apreensão de crianças e adolescentes por suspeita de ato infracional, submetidos a privação de liberdade sem a comprovação do feito e sem o direito de defesa, isto é, sem o devido processo legal. Nesse sentido, era “regulamentada” a criminalização da pobreza.

Durante quase todo o século XX, a atenção à criança e ao adolescente,

no Brasil, expressou-se por ações que variavam entre o caráter tutelar/assistencialista e o correcional/repressivo. Apenas no final da década de 1980 é que o modelo anterior começou a ser formalmente substituído por outro, já que não correspondia mais aos interesses nem das forças políticas e civis que estavam ascendendo ao poder, nem da sociedade, e muito menos aos das crianças e dos adolescentes que permaneciam confinados em instituições e submetidos ao poder discricionário do Juiz de Menores. Dessa forma, o Código de Menores, com seu paradigma da “situação irregular”, entra em colapso, “desaparecendo” do cenário nacional, em 1990, e dando lugar à doutrina da proteção integral estabelecida como preceito no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Estatuto, Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, surge no contexto neoliberal, numa época de grandes transformações sociais, quando o processo de globalização confere expansão ao capital, com a inserção de novas tecnologias, bem como de um novo modelo de produção voltado à acumulação flexível. Tais mudanças acabam por provocar uma reestruturação produtiva, da qual decorrem o desemprego estrutural, a precarização das relações de trabalho e, conseqüentemente, a insegurança social, o aumento da pobreza e, sobretudo, o aparecimento de novas expressões da questão social.

Antes de iniciar propriamente a discussão sobre o Estatuto, é preciso lembrar, citando Cirqueira (2007), que a condenação da prática paternalista e assistencialista do Código de Menores de 1979 não tinha como preocupação o bem-estar e a proteção do público infanto-juvenil.

Enquanto conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas, o neoliberalismo, contexto onde o Estatuto foi elaborado, defende a não participação do Estado na economia, com total liberdade ao capital, para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país. Desse modo, o papel do Estado se restringe apenas a setores imprescindíveis, dando início à “(...) negação da regulação econômica estatal, pelo abandono das políticas de pleno emprego e pela redução dos mecanismos de seguridade social, em prol, é claro da regulação operada pelo mercado” (MOTA, 1999, p.56). Dessa forma, o Estado se ocupa do desenvolvimento econômico exigido pelo capital, em detrimento do desenvolvimento social.

No entanto, não podemos negar que mesmo sob a lógica neoliberal, que perpassa necessariamente a elaboração e a implantação do Estatuto e de

outras leis, mudanças consideráveis concernentes aos marcos jurídicos regulatórios no âmbito das políticas protetivas da infância e da adolescência ocorreram, todas elas guiadas pelo novo princípio que conceitua a criança e o adolescente como sujeitos de direito, em oposição ao conceito anterior que os tinha na condição de “objetos de proteção”.

De acordo com Amorim, (2010), essas mudanças estão ancoradas em normativas internacionais, principalmente a Convenção sobre os Direitos da Criança, que foi adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, e ratificada como lei internacional no ano seguinte, a qual representou avanços significativos, ao reafirmar, juridicamente, os direitos fundamentais segundo os quais a criança

(...) não é o mero objeto do direito a uma proteção especial, senão sujeito de todos os direitos reconhecidos pela norma internacional como o direito de toda e qualquer pessoa... a confirmação do status da criança como sujeito dos direitos fundamentais da pessoa humana, por exemplo, tem consequências que transcendem amplamente o âmbito jurídico. O reconhecimento dessa condição de sujeito de direitos constitui o ponto de partida de todo esforço de reflexão e conscientização relativas à criança e seu lugar na sociedade, ou seja, sua relação conosco, adultos. (O'DONNELL, 1997, apostila digital).

Como afirma Costa (2012), essa nova visão tomou definitivamente o lugar da antiga doutrina da situação irregular, sob a qual crianças e jovens, devido à sua incapacidade, eram considerados objetos de intervenção. Ainda de acordo com a autora, a lei se aplicava apenas a “menores” e, para designá-los, eram utilizadas figuras jurídicas como “menores em situação irregular”, “em perigo moral ou material”, “em situação de risco”. Ratificando, portanto, a compreensão que se impõe, Beloff (2004, p.31) enfatiza os papéis a serem assumidos por cada um dos elementos envolvidos:

A Convenção propõe a mudança que cada um assuma a responsabilidade que lhe corresponde, em função de sua idade, de sua inserção social, do seu lugar no mundo. Principalmente, e em relação com o mundo adulto, promove as responsabilidades da família, da comunidade e do Estado para tornar efetivos os direitos infanto-juvenis. Em relação com os adolescentes, promove a responsabilidade por seus próprios atos em um sistema especial: os menores de dezoito anos não são adultos, portanto deve estar proibido seu ingresso no sistema penal geral.

Esses papéis se explicitam nos quatro princípios fundamentais propostos na Convenção e que devem ser considerados nas ações de todos os interessados, com vistas à concretização de direitos, incluindo as próprias crianças:

- Participação - As crianças, como pessoas e sujeitos de direito, podem e devem expressar suas opiniões nos temas que lhes afetam. Suas opiniões devem ser escutadas e levadas em conta na agenda política, econômica ou educacional de um país. Desta maneira se cria um novo tipo de relação entre crianças e adolescentes e aqueles que decidem por parte do Estado e da sociedade civil.
- Sobrevivência e desenvolvimento - As medidas que tomam os Estados-membros para preservar a vida e a qualidade de vida das crianças devem garantir um desenvolvimento com harmonia nos aspectos físico, espiritual, psicológico, moral e social, considerando suas aptidões e talentos.
- Interesse superior da criança - Quando as instituições públicas ou privadas, autoridades, tribunais ou qualquer outra entidade tomar decisões acerca das crianças, devem considerar aquelas que lhes ofereçam o máximo bem-estar.
- Não-discriminação - Nenhuma criança deve ser prejudicada de forma alguma por motivos de raça, credo, cor, gênero, idioma, casta, situação ao nascer ou por padecer de alguma deficiência física. (Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU - Organização das Nações Unidas, 1989).

À época da ratificação da Convenção, o Brasil passava por um processo de transição política que, voltado a implantar o exercício da democracia, da cidadania e da regulamentação do estado de direito, acabou resultando na promulgação da Constituição de 1988, a qual, com base no princípio da dignidade da pessoa humana e nas diretrizes dos direitos humanos no plano internacional, muda o paradigma da doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente. Assim, no campo da infância, uma ampla mobilização colocou-se em “defesa dos direitos de crianças e de adolescentes e lutava por mudanças na legislação menorista, na mentalidade social e nas práticas judiciais e sociais dos órgãos do Estado que implementavam a política destinada a esse segmento” (SILVA, 2005, p. 78).

Nesse contexto, o Estatuto da Criança e do Adolescente, representou uma grande conquista, fruto da mobilização da sociedade civil em defesa não só dos direitos da criança, mas também do adolescente. Entretanto, sua elaboração e implantação não se devem somente aos movimentos e às lutas sociais. É preciso ressaltar que a concessão de alguns direitos, expressos em textos legais como o Estatuto e a própria Constituição de 1988, era de interesse também dos grupos hegemônicos nacionais e internacionais, pois enquanto se contentava a massa

popular com os direitos conquistados, processava-se a instauração do neoliberalismo como novo modelo econômico (CIRQUEIRA, 2007). Sob a ótica neoliberal, que prioriza o capital, esses movimentos perdem sua força, pois não conseguem mais manter a mobilização após serem transformadas em lei suas reivindicações, de forma que a efetividade da conquista legal, na prática, fica muito mais difícil.

Em que pese esse contexto, o Estatuto introduz uma nova categoria de discurso sobre a infância e a juventude, atribuindo a crianças e adolescentes o estatuto de sujeitos dotados de direitos, por isso, merecedores de proteção e respeito:

[...] do ponto de vista conceitual o estatuto abandona o paradigma da “infância em situação irregular” e adota o princípio de “proteção integral à infância”. Nesta perspectiva, o texto legal deixa a simples prescrição sobre deveres e responsabilidades do Estado quando o “menor” por ação (autor de infração penal) ou omissão (ausência de família ou meios de subsistência) precisa de amparo ou tutela e avança no sentido de compor um texto que coloca sob seu arco todos aqueles brasileiros menores de dezoito anos. Não estamos mais diante de uma lei da exceção, mas incluindo e explicitando direitos de todos. (Bazílio, 2003, p. 21).

O advento do Estatuto exigiu um novo olhar em direção aos até então considerados “menores”, que passaram a ser vistos como crianças e adolescentes, seres em situação peculiar de desenvolvimento, a quem se deve “prioridade absoluta”, conforme determina o Parágrafo único de seu Artigo 4º:

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

Explicitado o que compõe a prioridade, o texto legal dispõe igualmente sobre a condição de sujeitos de direitos atribuída a crianças e adolescentes e projeta a proposta de responsabilização social:

Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis (BRASIL, 1990).

No campo da intervenção, o Estatuto prevê a aplicação de medidas socioeducativas como forma de ressocialização quando, por alguma circunstância particular ou mesmo por falha de alguma das esferas na tarefa protetiva, o adolescente comete atos infracionais. Tais medidas representam uma outra perspectiva de atendimento, em lugar da simples penalização que lhe era imposta pela situação em se encontrava, prevista no Código de Menores. Assim, para atos infracionais cometidos por menores de dezoito anos, o Estatuto prevê medidas socioeducativas, dispostas em grau crescente de severidade:

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

I - advertência;

II - obrigação de reparar o dano;

III - prestação de serviços à comunidade;

IV - liberdade assistida;

V - inserção em regime de semiliberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional;

VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

§ 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições (BRASIL, 1990).

É preciso ressaltar que o adolescente que praticar um ato infracional deve se responsabilizar pelo que fez e cabe à autoridade competente aplicar a medida socioeducativa que lhe julgar mais cabível, porém, de acordo com o Artigo 106, “nenhum adolescente será privado de liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente” (BRASIL, 2010).

A adoção da doutrina de proteção integral, dessa forma, trouxe mudanças no trato da questão infracional, que representou uma opção pela inclusão social do adolescente em conflito com a lei, ao contrário de considerá-lo um mero objeto de intervenção, como ocorria no passado. Esse novo modelo reflete no modo de intervenção que, além de considerar medidas preventivas antes mesmo da ocorrência de tais situações, garante que medidas restritivas ou privativas de liberdade serão tomadas apenas quando comprovada a prática de atos antijurídicos, culpáveis, sendo assegurado o devido processo legal. As medidas socioeducativas, previstas no Estatuto diferenciam-se das medidas de “assistência” e de “proteção”

como eram previstas no Código de Menores, distinguindo adolescentes “infratores” de “não infratores”, ou seja, aqueles violentados e privados de seus direitos e os que praticam delitos.

Entretanto, comparando os dois textos legais, podemos encontrar semelhanças, sendo visível a relação entre as medidas de “assistência” e “proteção” e as medidas “socioeducativas”. Nota-se que o Estatuto manteve as penalidades do Código de Menores, acrescentando apenas as de “obrigação de reparar o dano” e de “prestação de serviços à comunidade”, as quais, por sua vez, já faziam parte das penas alternativas do Código Penal<sup>4</sup>. Além disso, o artigo 112, ao dispor, em seu inciso VII, que na prática do ato infracional podem ser aplicadas também as medidas específicas de proteção, com exceção feita às de abrigo e de colocação em família substituída, basicamente anula essa suposta “diferenciação” (SILVA, 2005).

Apesar do Estatuto ter trazido a responsabilização dos adolescentes na prática do ato infracional, os artigos 228 da Constituição, 104, do Estatuto, e 27, do Código Penal, asseguram ser penalmente inimputável o adolescente acusado de ato infracional. Todavia, segundo Saraiva (1996, p. 158), a inimputabilidade não significa absolutamente irresponsabilidade pessoal ou social, pois a lei prevê e sanciona medidas socioeducativas para aqueles que o praticam. Essa aparente incoerência faz com que a aplicação de penalidades seja avaliada distorcidamente, na medida em que os direitos assegurados aos adolescentes acabam sendo evidenciados e entendidos como “privilégios”, enquanto os deveres, também previstos, não são enfatizados. O fato de os adolescentes não serem responsabilizados criminalmente e o entendimento das medidas socioeducativas como privilégio disfarçam, segundo aponta Silva (2005, p.117), a “severidade das medidas socioeducativas e dos procedimentos jurídicos do sistema de administração da (in)justiça juvenil, que impôs a obrigatoriedade da punição para os adolescentes”.

Apesar das semelhanças em relação às legislações anteriores e os problemas acima apontados, a atual normativa representa um significativo avanço no que concerne à criação de um direito especial (juvenil), quando impõe a observância do devido processo legal na aplicação das medidas socioeducativas, trazendo garantias que efetivam à criança e ao adolescente um conjunto de direitos:

---

<sup>4</sup>O Código Penal (Lei 2.848 de 07 de dezembro de 1940) passou por uma reforma que resultou na Lei 7.209 de 11 de junho de 1984. Nele, foram incluídas algumas recomendações da ONU, como a inclusão das chamadas penas alternativas, que têm a denominação de penas restritivas de direito.

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

Art. 111. São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias:

I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente;

II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa;

III - defesa técnica por advogado;

IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei;

V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente;

VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento.

Tais direitos reforçam a concepção de criança e adolescente como sujeitos de direitos, com capacidade jurídica para responder por seus atos. Em razão disso, segundo Mendez (1996), foi possível estabelecer no Estatuto a centralidade da categoria jurídica de “infrator” em substituição à vaga categoria sociológica de “delinquente”. O adolescente que cometeu um ato infracional está em conflito com a lei e vai responder pela infração-crime como prevê a lei.

De acordo com Silva (2005), a introdução das categorias jurídicas “sujeito de direitos” e “infração”, previstas no paradigma da “proteção integral”, foi um avanço na conquista e na garantia do sistema de direitos. Todavia, esse mesmo paradigma regulamentou a responsabilidade penal juntamente com o controle sociopenal juvenil nos moldes do sistema penal brasileiro, sem, no entanto, responsabilizar o Estado por seus deveres. Nessa perspectiva, mantém-se a culpabilização individual, sem a pretensão de levar em conta as determinações que influem diretamente na vida desse segmento da população. Portanto, ainda segundo a referida autora,

O ECA passa da tradição de uma “lei protetora tutelar” e do informal controle sócio-penal para uma “lei responsabilizadora penalmente”, aderente do formal controle sócio-penal. O que nos parece contraditório, pois, ao mesmo tempo que a legislação saiu de um extremo da “tutela do livre arbítrio do juiz” caiu no outro extremo da “tutela jurídica penal do Estado”. Em ambas legislações – Código ou ECA – estão contidas as concepções de punição e de prevenção social como um sintoma da inadaptação social, que continua criminalizando a pobreza e julgando os adolescentes pobres como marginais em potencial (SILVA, 2005, p. 71).

Passetti traz sua contribuição para a análise quando afirma que, apesar da visão de que no atendimento à criança e ao adolescente infrator, as

determinações da lei buscam lhes dar garantias, submetê-los a um julgamento justo, o fato é que, sob o “respaldo do Código Penal de 1940, elaborado durante o Estado Novo, o Estatuto nada mais faz do que identificar infração com crime e medida socioeducativa com pena, reproduzindo sob pretexto educativo o sistema penal” (PASSETTI, 1999, p. 28).

Vistos como uma ameaça às normas sociais e à disciplina, agentes de desestabilização da sociedade, os jovens submetidos à intervenção do Estado – na sua grande maioria filhos de famílias pobres e moradores de bairros periféricos – são alvo dos aparatos de repressão, utilizados para contê-los ou até mesmo com a justificativa de prevenir os possíveis desvios de conduta que venham a perturbar a “ordem social”. Assim,

[...] as propostas para conter as violências contra crianças continuam sendo pautadas na prevenção geral que recomenda a penalização (explícita ou redimensionada) para os que cometem infrações, fazendo-nos crer que o medo das punições é a melhor maneira de educar (PASSETTI, 1999, p 238).

Nesse sentido, embora o Estatuto seja visto por alguns como a lei que se aplica a todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição social, seus fundamentos e suas intervenções continuam a se assemelhar ao Código de Menores, tendo em vista que não rompeu com a visibilidade perversa que segue os adolescentes pobres e infratores, com a diferença de que a internação ou o aprisionamento hoje encontram-se legalizados. “Mesmo separando os infratores dos demais adolescentes, o Estatuto deixa aberta a continuidade da associação pobreza/marginalidade, mantendo as prisões para os infratores” (LAZZARI, 1998, p. 45).

É importante salientar, porém, que ao tratarmos da infância e da juventude em condição de pobreza, da qual decorrem as mais variadas situações de vulnerabilidade social, não pretendemos desconsiderar as infrações cometidas por adolescentes de classe média ou alta, muito menos justificar a prática de tais atos pela carência econômica. No entanto, não podemos ignorar que, como destaca Souza (2012), o crime se apresenta aos jovens das camadas menos favorecidas como uma das alternativas de sobrevivência, configurando-se, muitas vezes, como única possibilidade viável de algo semelhante a trabalho, no espaço e nas condições em que vivem. Consequentemente, a vulnerabilidade social à qual são expostos as

crianças e os adolescentes é:

[...] resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos<sup>5</sup> dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores (VIGNOLI, 2001; FILGUEIRA, 2001, Apud ABRAMOVAY, 2002, p.13).

As precárias condições socioeconômicas e a vulnerabilidade social, causas de grande tensão entre os jovens, agravam o processo de integração social e, em algumas situações, provocam o aumento da criminalidade que, embora não esteja associada diretamente à pobreza, encontra espaço para sua materialidade na esteira das desigualdades sociais e da negação do direito ao acesso a bens e equipamentos de educação, lazer, esporte e cultura.

Esse é um elemento que deve ser levado em consideração, à medida que aponta a invisibilidade do sofrimento pelo qual passam crianças e adolescentes pobres nas suas áreas de moradia e socialização, não bastassem as privações materiais, culturais e, muitas vezes, afetivas às quais são submetidos. De outro, sinalizam o tipo de malhas simbólicas e ideológicas que permitem a visibilidade dos adolescentes, uma visibilidade intensificada pelo preconceito e pelo medo da violência, balizados apenas em características físicas, sociais e geográficas, supostamente reveladoras da periculosidade dos seus portadores (SALES, 2007, p. 27).

Como resposta a essa situação, em lugar de buscar compreender o contexto em que se encontram esses jovens, para implementar ações adequadas e necessárias, o Estado por meio de políticas públicas focalizadas acaba por “rotulá-los”, como aponta Silva (2005), com base em fatores como “desestrutura familiar”, “vício em drogas”, “ausência do pai”, “maternagem inadequada” e “pobreza”, entre outros. Define-se assim o perfil do “jovem autor de ato infracional”, responsabilizando-o individualmente, sem considerar as ingerências das macrodeterminações sociais e políticas e da nova ordem econômica mundial. Dessa forma, as políticas públicas, que deveriam garantir o exercício de direitos, voltam-se ao tratamento dos “desviantes”, porque neles reside a tendência à “delinquência”.

---

<sup>5</sup>Figueira (2001, p. 8) apresenta como exemplos desses recursos, o capital humano, social, físico e financeiro, a experiência de trabalho, o nível educacional, a participação em redes e a composição e os recursos familiares.

Subjacente a esse quadro encontra-se a lógica neoliberal, cuja implicação mais forte é a individualização do fracasso e da culpa por situações que são macroestruturais, eximindo o Estado de se responsabilizar pela “incapacidade dos inaptos”. Na era neoliberal, enfim, o Estado torna-se responsável pela gestão policial e penal dos mais pobres.

Essa é a realidade à qual são submetidos cotidianamente esses adolescentes, em que podemos considerar de forma socialmente mais visível, a população que vive em situação de rua, jovens pobres e negros, tidos como perigosos para a sociedade. O espaço público – o parque, a praça, a rua – que antes era visto como um ambiente de sociabilidade e de inserção no mundo social, passa a significar um espaço de riscos e de violências, onde, para a sociedade em geral, o adolescente representa perigo potencial. “E, nas ruas da cidade, os policiais se encarregam de fazer a higiene dos espaços públicos, aprisionando crianças, adolescentes, jovens e homens pobres, inúteis, improdutivos e insolentes” (SILVA, 2005, p. 36).

É o que vamos encontrar no imaginário social, uma associação constante entre a presença de jovens nas ruas e o desregramento e/ou desvio: seja porque nas ruas os jovens estão expostos a perigos e comportamentos corruptos (contrários aos esforços educativos que eles encontram nas escolas), seja porque os jovens nas ruas desenvolvem comportamentos transbordantes, disruptivos, perturbando a ordem e a paz pública. Desde antes da sociedade moderna essas percepções são recorrentes, gerando normas para coibir, desestimular ou disciplinar a presença dos jovens nas ruas, que só é bem aceita quando inserida dentro de determinados rituais que dirigem a energia juvenil para a afirmação dos laços de sociabilidade e civilidade: desfiles, jogos pátrios, festas da primavera, campanhas cívicas ou de solidariedade etc (ABRAMO, 2003, p. 221).

Crianças e adolescentes aprendem e socializam-se de acordo com os valores, ritos, crenças, costumes e, práticas disponíveis em seu cotidiano e no imaginário social acessível. Aprendem no meio em que convivem, às vezes, em meio à indiferença. Esse é o caso de uma parcela significativa de adolescentes e jovens pobres, muitos deles, “invisíveis” nas grandes cidades.

O estigma dissolve a identidade do outro e a substitui pelo retrato estereotipado e a classificação que lhe impomos. Quem está ali na esquina não é o Pedro, o Roberto ou a Maria, com suas respectivas idades e histórias de vida. Quem está ali é o “moleque perigoso”, ou a “guria perdida”, cujo comportamento passa a ser previsível [...] o preconceito provoca invisibilidade na medida em que projeta na pessoa um estigma que

a anula, a esmaga e a substitui por uma imagem caricata (SOARES, 2004, p.175).

A marginalidade não deixou de estar associada a intervenções sociais realizadas pelo Estado, ainda pautadas na esfera do assistencialismo e no padrão que definia o conceito da situação irregular. Os menos favorecidos são identificados como “sem trabalho” ou têm de se submeter a critérios desiguais para receber aquilo que não é benesse e sim direito. Isso dá ensejo a uma “licença geral” para criminalizar os jovens, como forma de manter a ordem, ou seja, “tende a impor a apreensão da ordem estabelecida como natural por meio da imposição mascarada de sistemas de classificação e de estruturas mentais objetivamente ajustadas às estruturas sociais” (BORDIEU, 2010, p.14). Apesar de viverem uma história em que são violentados, são as violências produzidas por eles que ganham visibilidade na sociedade, à medida que a mídia mostra com prioridade situações de violência e de “insubordinação”. A repercussão da divulgação desses acontecimentos pela mídia vem mobilizando e formando a opinião pública, reacendendo as críticas ao modelo de justiça/direito menorista. Na questão da criminalização do jovem pelo Estado, Brisola, (2012, p.127) chama a atenção para dois aspectos, sendo o primeiro,

[...] a utilização da mídia (a serviço do capital) para produzir a intervenção nos estímulos e estados de consciência de variados segmentos sociais, procurando produzir juízos imediatistas sobre a escalada da violência e sobre quem seriam os responsáveis, associando a prática da violência às condições de pobreza, etnia e território. O segundo ponto se refere às formas como os setores dominantes fomentam sentimentos de medo, insegurança e desamparo, exigindo do Estado (capturado pelo capital) a contenção da violência e de seus supostos praticantes.

A evolução da penalidade, associada à escalada do neoliberalismo ou seja, a relação direta com os preceitos econômicos que se sobrepõem à ação social do Estado, determina “a submissão ao livre mercado e a celebração da responsabilidade individual” (Wacquant, 2007, p.25), juntamente com o desenvolvimento de políticas de segurança ativas e punitivas que seguem a lógica capitalista voltada a uma nova ordem econômica e moral, pela legitimação da ordem burguesa. O Estado tem assim sua atuação enfraquecida em decorrência da forte presença do mercado nas relações regulatórias. O toque suave das inclinações libertárias que favorecem a classe superior dá lugar à clara definição do controle autoritário, já que o Estado empenha-se em dirigir, mais que isso, em ditar o

comportamento da classe subalterna. Como conclui Silva (2005), o “governo mínimo” no registro econômico dá origem a um “governo máximo” na frente dupla do trabalho obrigatório e da justiça penal, com óbvios resultados no trato das questões sociais, como reflete Yamamoto (2003, apud Costa, 2005, p. 26):

O confronto entre a acumulação de capital e as necessidades dos cidadãos acabou por transformar a política social em políticas sociais, levando as prioridades do campo social a serem tratadas de forma setorializada, fragmentada e parcial. Pois quando predomina a igualdade, o grau de proteção social e de garantia dos padrões mínimos de vida se concretiza por meio de políticas universalistas, de natureza preventiva. Mas, quando predomina a desigualdade, além de políticas universalistas, tornam-se necessárias ações de enfrentamento às situações de extrema pobreza, através de políticas de caráter compensatório e redistributivo.

Entendido como a “instituição de um poder público que já não corresponde diretamente à população e se organiza também como força armada” (ENGELS, apud. LENIN, 1983, p.4), o Estado, apesar de proveniente da sociedade, torna-se superior a ela e dela se afasta cada vez mais.

Na cena atual, segundo Silva (2005), as perspectivas de sociedade, as práticas sociojurídicas e as legislações têm, contraditoriamente, oscilado entre visões que se expressam em “compaixão/proteção” e “sanção/punição” no que concerne à criança e ao adolescente. Conseqüentemente, a formulação e a implantação de políticas públicas dirigidas a esse segmento têm se pautado no modelo de vítima-agressor: ou são considerados vítimas, a quem se deve proteção especial, como por exemplo, o internamento numa instituição, ou autores de ato infracional, a quem se aplicam medidas socioeducativas, entre elas, a privação de liberdade.

Na prática, tais visões constituem expressões da cultura de dominação, de preconceito e de controle sociopenal da infância e da juventude, as quais podem ser confirmadas quando se consideram como causa do contexto do crime “a irresponsabilidade e a imoralidade pessoais do criminoso, e que a sanção das incivildades e das desordens é o meio mais seguro para deter as infrações violentas” (WACQUANT, 2007, p.13), abrindo assim espaço para a culpabilização individual da população e a redução da responsabilidade do Estado em assegurar uma sociedade mais justa e igualitária.

Mione Sales (2007) chama a atenção para a invisibilidade que perpassa a infância e a juventude, ao longo da história, demonstrando a carência de

políticas efetivas dirigidas a esse segmento e o fato de que passam a ser visíveis apenas quando envolvidos em situação que não é aceita socialmente.

[...] há sempre o momento em que eles pronunciam, rompem com a invisibilidade perversa e, mais, se apossam do poder decantado pela mídia em páginas e páginas da imprensa, em fotos e também nas imagens da TV, de que constituem metáforas da violência. Nos momentos em que conquistaram a publicização da imprensa e das redes de televisão, tais jovens deram visibilidade a uma revolta contida (individual, familiar e em nome de toda uma geração invisível de jovens pobres) (SALES, 2007, p. 326).

Aí, então, tendo como justificativa a obrigação de garantir a segurança e para legitimar-se frente à sociedade, o Estado utiliza a punição como um espetáculo anticrime. Ou seja, além de não assegurar a inserção dessa parcela da população, respeitando seus direitos, penaliza esses sujeitos, entendidos aqui como responsáveis por sua situação.

A promulgação e a decretação de leis e códigos ao longo da história vinham com o objetivo de cobrir o vácuo de socialização daquelas parcelas excluídas do sistema educacional e produtivo. O intenso ativismo jurídico e a produção de novas leis, ainda que tenham como objetivo trazer uma resposta imediata aos problemas sociais, revelam-se distanciados da realidade social e acabam ensejando uma forma de conferir ao Estado o pretexto conveniente para, em nome da garantia do bem-estar social, continuar penalizando-as, pela lógica do capital.

Deparamo-nos, de fato, com práticas conservadoras que criminalizam crianças e adolescentes, classificando-os como indivíduos em “situação de risco” ou de “dificuldade especial”, sem considerar sua “situação de violação de direitos”, por parte de um Estado mínimo, no atendimento às necessidades sociais, e máximo, no que concerne às exigências mercantilistas. De acordo com Vasconcelos (2010),

[...] o Estado enfrenta de maneira prioritária aqueles problemas que sofrem uma maior pressão social ou apresentam uma maior incidência, ou seja, aqueles problemas que passam a ser socialmente considerados como tais. Para que os problemas sejam considerados socialmente, entram em cena os atores políticos e sociais que buscam pressionar o Estado para que ele considere as suas demandas e formule respostas através de políticas públicas (p. 104).

Nesse contexto, o Estatuto da Criança e do Adolescente aponta para uma mudança de método, na medida em que busca outro posicionamento em face

da necessidade de crianças e adolescentes, como indica Costa (1991, p.21), “a superação do assistencialismo como o princípio definidor das relações entre os pobres e o ramo social do Estado, ou seja, as políticas e programas governamentais voltados para o atendimento de suas necessidades”. Ainda segundo o autor:

Para mudar essas relações, faz-se necessário substituir o assistencialismo por um novo tipo de trabalho social e educativo emancipado, baseado na noção de cidadania, mudando profundamente o entendimento e as ações ainda prevalentes nessa área. Só assim, será possível às nossas crianças e adolescentes transitar das necessidades para os direitos da condição de menor (diminuído social) para a condição de cidadão, detentor do direito de ter direitos (COSTA, 1991, p.27).

Entendemos que, em relação ao trato da infração juvenil, o Estatuto não representou uma “ruptura” com o projeto político de sociedade subjacente no Código de Menores, mas, sim, um processo de “modernização”, preso, ainda, às amarras neoliberais presentes no contexto de sua implantação.

Volpi (2010) contribui com a seguinte reflexão:

Pela condição de terem praticado um ato infracional, são desqualificados enquanto adolescentes... É difícil, para o senso comum, juntar a ideia de segurança e cidadania. Reconhecer no agressor um cidadão parece ser um exercício difícil e, para alguns, inapropriado. Neste contexto de indefinições crescem os preconceitos e alastram-se explicações simplistas, ficando a sociedade exposta a um amontoado de informações desencontradas e desconexas usadas para justificar o que no fundo não passa de uma estratégia de criminalização da pobreza, especialmente para os pobres de raça negra.

Dessa forma, o discurso que orienta as ações dirigidas a esse segmento tem por trás a imagem de jovens perturbadores da ordem social, que recusam a autoridade necessária à segurança pública, e justifica, em relação àqueles considerados em “situação de marginalização” ou em “dificuldade de integração”, certas medidas tomadas como forma de controle, com a aprovação de toda a sociedade. O fato de o Estado perceber os problemas que cercam a juventude não os coloca numa situação privilegiada, mas revela uma lógica que busca a resolução das questões sociais a partir de políticas formuladas com base no conceito de “juventude problema”. Nesse processo, é possível reconhecer que, em muitas formulações, a própria condição juvenil se apresenta como um elemento problemático em si mesmo, requerendo, portanto, estratégias de enfrentamento dos “problemas da juventude”.

Embora se encontre no Estatuto, como já citado anteriormente, a

concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, o que observamos ainda hoje, é que eles passam a ser o centro de preocupações governamentais e não governamentais quando vistos como ameaça à reprodução da sociedade (BOURDIEU, 1983). Concebidos dessa forma, continuam sob controle, ainda que não mais sob a mira do poder arbitrário previsto no Código de Menores de 1979, com a judicialização<sup>6</sup> das questões sociais, mas, agora, reconfigurado nos marcos da sociedade globalizada, com base no estado de direito<sup>7</sup> (SILVA, 2005). O Estatuto segue assim norteado pelo neoliberalismo, que limita o preconizado pela legislação, tendo em vista o papel mínimo do Estado, cujo empenho se volta a políticas focalizadas, descentralizadas e compensatórias, de forma que a materialização dessa legislação restringe-se a intervenções voltadas para os interesses do capital, e não para garantir os direitos conquistados.

A busca pela superação dos princípios contidos no Código de Menores e nas demais políticas sociais destinadas à infância demanda ressignificação de valores e banimento de preconceitos, além de um olhar ampliado diante das questões sociais, de modo a romper, segundo Pereira Jr., com visões correntes de que:

(...) somente determinada parcela desta população figura como objeto a ser disciplinado, assistido e controlado... as leis e códigos específicos formulados destinam-se a dar conta do denominado MENOR. Como 'menor' entendendo-se não a totalidade da população infanto-juvenil, mas especificamente a sua parcela pauperizada e em potencial situação de abandono e delinquência (PEREIRA Jr., 1992, p. 15).

Essa situação torna-se ainda pior quando se desconsidera o viés de classe social na construção da adolescência, e a existência das desigualdades sociais não é claramente explicitada, o que leva a associar a imagem do adolescente pobre à delinquência, criminalizando a pobreza e atribuindo ao

---

<sup>6</sup>A “judicialização” nada mais é do que, literalmente, o controle judicial sobre as questões sociais e/ou a institucionalização dos conflitos de natureza social, na medida em que crianças e adolescentes privados de acesso aos recursos de atenção às suas necessidades materiais eram encaminhados para o Juizado de Menores, quando, na realidade, a origem de sua situação era “social” e não “jurídica” (SILVA, 2005, p.102).

<sup>7</sup>Uma nova formatação do Estado assentada em princípios universais da democracia, dos direitos humanos, da acumulação flexível do capital, da descentralização administrativa, da parceria sociedade e Estado e da participação do terceiro setor na resolução das questões sociais e outras. Na realidade, o Estado capitalista globalizado não se modernizou para responder socialmente às demandas infanto-juvenis; sua resposta foi reciclada e atualizada de acordo com as exigências do capital mundial e continua sendo pautada no âmbito do autoritarismo, do conservadorismo, da prevenção e da repressão social (SILVA, 2005).

adolescente e ao jovem a “culpa” e a “responsabilidade” pelos comportamentos decorrentes de sua condição.

Percebe-se que a crise estabelecida é menos de interpretação que de implementação, porque, na prática, na maioria das vezes, o acesso ao sistema de garantia de direitos e a materialização das políticas públicas e da própria legislação são inviabilizados, de forma que sua operacionalização, em consonância com o paradigma que a norteia, tem sido dificultada.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como a Constituição Federal, ao estabelecerem como dever do Estado e direito de todas as crianças e adolescentes a garantia de políticas sociais básicas, universalizam as oportunidades para o exercício da autonomia desse segmento. Assim, crianças e adolescentes são levados, no estado de direito, a assumir plenamente suas responsabilidades, direitos e deveres, ou seja, sua condição de “cidadãos”. Alçadas à dimensão política de cidadania, a infância e a juventude são alvo de políticas guiadas pelo princípio da proteção social integral, como bem elucidam os artigos 86 e 87 do Estatuto:

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

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

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

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009). Vigência.

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

Embora o processo de redemocratização do país e as políticas sociais implementadas nas décadas de 80 e 90 do século XX tenham possibilitado a redefinição de ações implantadas na área, neste início de século, o quadro brasileiro

relativo à efetividade de tais políticas ainda é grave, na medida em que demonstra uma distância considerável entre a ação pública e os resultados em termos de prática social, haja vista que do discurso de políticas de inclusão social resultam programas tímidos e de pouco alcance em relação à realidade brasileira.

A materialização de direitos por meio de políticas públicas, além de não se restringir à simples oferta de ações setoriais, deve levar em conta igualmente as especificidades das pessoas, considerando a etapa da vida que atravessam e o contexto sociocultural em que estão inseridos, bem como as condições que propiciam ao usuário o acesso aos serviços e garantem sua permanência no atendimento enquanto for necessário.

Se atentarmos, porém, ao número significativo de crianças e adolescentes envolvidos em atos infracionais, depreende-se a ineficiência das políticas públicas de cunho protetivo que são, afinal, as grandes responsáveis por reverter a situação em que o pobre, premido pela falta de opção de sustento para uma vida digna e pela sua precária formação básica, pode ser mais facilmente levado a desenvolver condutas que o conduzirão ao programa de medidas socioeducativas e, posteriormente, ao sistema penal.

Em muitos desses casos, as responsabilidades deveriam recair sobre as esferas de governo, que não cumprem seu papel no que se refere à qualidade e ao alcance das políticas preventivas e protetivas para a infância e a juventude. Na maioria das vezes, operam pela via do problema já estabelecido, do carecimento e da destituição. De acordo com SOUZA (2012, p. 51):

Os jovens são, assim, as principais vítimas de violência criminal, seja devido às consequências dos conflitos travados com a polícia, da ação de grupos de extermínio ou de rixas entre quadrilhas. A capacidade de vitimizar pessoas cada vez mais jovens dos estratos populares, de forma tão banalizada e invisível, apresentou-se como um dos aspectos mais relevantes da violência da criminalidade dos anos 90.

O fenômeno da violência, por sua vez, não pode ser compreendido a partir de um único determinante, pois é um fenômeno multideterminado, mesmo quando em relação à criminalização da pobreza. Entretanto, é preciso ressaltar que valores e práticas dominantes no mundo e surgidos a partir da gestão neoliberal do Estado e do mercado relacionam as expressões da violência atual exclusivamente a determinado segmento da população: adolescentes e jovens pobres. A “mentalidade

assistencialista e corretivo-repressiva em relação à infância e à adolescência anterior ao Estatuto se manteve e as práticas sociais muito pouco foram alteradas” (FUCHS, FUCHS, apud SALES, 2007, p.14).

Costa (2012) também adverte que embora o Estatuto represente uma normativa modernizadora, inclusive nas ações relativas ao adolescente em conflito com a lei, a realidade empírica contradiz os preceitos legais, pois, o fato de os direitos estarem positivados não significa que eles estejam garantidos no contexto social. Na verdade, ainda que a “cidadania de crianças” tenha sido formalmente conquistada, faltam as condições reais para que ela seja de fato efetivada e usufruída. Daí evidenciamos haver ainda um longo caminho a percorrer para a concretização dos princípios estabelecidos pela legislação que, além de implicar uma mudança estrutural, remete aos valores culturais relacionados à infância em nossa sociedade.

Por outro lado, é bom que se enfatize, esses direitos de cidadania não representam a chegada das crianças e dos adolescentes ao paraíso, conforme sugere Zaluar (1999), posto que o Estatuto se esgota no limite de sua demanda, sob o jugo do antagonismo capital e trabalho, o que, no mínimo, retarda a consecução dos objetivos programáticos adotados para a infância e juventude no país.

(...) A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido (BOBBIO, 1998, p.07).

Na mesma perspectiva, Pereira (1998, p. 75) complementa: “a cidadania tem duas dimensões fundamentais: uma que é dada, a priori, pela natureza do Estado de Direito e outra, que se constrói a partir da própria realidade na qual se insere a população subalternizada, a partir das faltas percebidas como necessidades”. A passagem da letra jurídica à realidade, ou seja, a implantação de mudanças efetivas no contexto social a partir do que dispõe a lei é, portanto, o que pode resolver a contradição existente numa sociedade desigual como a nossa, onde, de um lado, encontram-se crianças e adolescentes desprotegidos – afastados da condição de cidadãos – enquanto, de outro, há uma legislação que lhes garante a

conquista e a defesa dos seus direitos civis, sociais e políticos, aspectos inerentes à cidadania plena.

Não negamos que, em comparação com o Código de Menores, o Estatuto da Criança e do Adolescente impõe mudanças relativas ao conteúdo, ao método e à gestão de políticas na área da infância e da adolescência, quando não mais permite que crianças e adolescentes fiquem à mercê do livre arbítrio do juiz e tenham suas vidas decididas a partir do ambíguo “suposto superior interesse do menor”. Mas, diante da fragilidade das políticas públicas e da permanência da perspectiva assistencialista e distributiva que ainda reveste a intervenção do Estado, somos levados a concluir que o Estatuto representa apenas uma “modernização” em relação as legislações anteriores, característica, como destaca Silva (2005), “inerente às reformas institucionais legais e burocráticas, que na fase da mundialização do capital se revestem de discursos democráticos para continuar operando na reprodução do sistema de dominação”.

Tal realidade se evidencia na carência de políticas setoriais elaboradas para atender as necessidades apresentadas pela parcela significativa da população reunida hoje nos grandes bolsões de pobreza, a qual segue tendo seus direitos constitucionais violados.

A sociedade brasileira continua caracterizada pelas disparidades sociais vertiginosas e pela pobreza de massa que, ao se combinarem, alimentam o crescimento inexorável da violência criminal, transformada em principal flagelo das grandes cidades (WACQUANT, 2007. p.4).

Ainda segundo Wacquant, para o sistema, o problema não é a existência do pobre. O problema começa quando os “despossuídos” de alguma forma representam, mesmo que simbolicamente, algum entrave ou risco à estabilidade geral. E às crianças e aos adolescentes oriundos desse meio resta, muitas vezes, o caminho da infração, não necessariamente em decorrência de sua situação financeira, mas, principalmente, devido à impossibilidade de acesso a bens e serviços que lhes garantam o usufruto de um mínimo de cidadania. Complementando essa reflexão, recorreremos a Fonseca (2007)<sup>8</sup> para citar os fatores que contribuem para a instalação desse quadro:

---

<sup>8</sup>Disponível em:

<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_85/Artigos/PDF/DirceMendes\\_Rev85.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_85/Artigos/PDF/DirceMendes_Rev85.pdf)> Acesso em 10 de outubro de 2013.

- Omissão do Estado na ação protetiva e, no dizer de Gramsci (1989), pela omissão de gerar cidadania e constituir-se um Estado ético e educador;
- Modelo de desenvolvimento que permite a perversa concentração de renda;
- Desregularização do trabalho e deteriorização da proteção social;
- Políticas sociais que têm tido pouco alcance na inclusão social da população infanto-juvenil;
- Restrito acesso à cultura como um valor universal da humanidade;
- Ação da mídia em veicular atos de violência de forma sensacionalista;
- Violência intrafamiliar que, embora possa estar mediada por outros fatores, perpassam e alimentam a reprodução da violência em diferentes níveis;
- Sociedade individualista e competitiva;
- Uso e tráfico de drogas;
- Violência policial.

O fato é, segundo Passeti (1999, p. 58),

[...] que o Estado mostra-se como violentador quando não supre as carências de crianças cujas condições econômicas são por ele consideradas insatisfatórias. Mas ele próprio inocenta sua incapacidade de atender a todos, uma vez que sua condição de garantidor do egoísmo individualista justaposta à situação de julgador e condenador de indivíduos violentos, preserva a continuidade de seu complexo organizacional repressivo e assistencial, fundado na eficácia institucional.

Em suma, deparamo-nos com o retrato de um avanço jurídico que não se fez acompanhar por políticas públicas que garantissem a efetividade de ações protetivas. De acordo com Bobbio (1998), a linguagem dos direitos torna-se uma falácia quando o reivindicado distancia-se do conquistado, ou seja, quando a lei contempla as reivindicações sociais no que concerne a direitos políticos, civis e sociais, mas não assegura na prática a proteção desses direitos. Dessa forma, revela-se o descompasso entre o discurso político, o corpo normativo-jurídico e a efetividade das políticas públicas sociais. Como bem destaca Wacquant (2007), as políticas para a infância e a juventude estão permeadas pela combinação de “remendos” de programas oficiais, retificados sob a ótica neoliberal e marcados pela atrofia do Estado.

Para encerrar a análise desenvolvida até este ponto, concordamos com Rizzinni (2000, p. 7) quando afirma que o Estatuto,

como qualquer outra lei, apresenta contradições, avanços e retrocessos. E nunca irá satisfazer a todos os interesses. É algo novo vivo, em movimento - sempre sujeito às pressões para constantes reformulações, em todos os tempos.

Tais considerações remetem-nos à necessidade de repensarmos as legislações brasileiras quando, aos problemas crônicos inerentes a uma cultura de corrupção e de brutalidade institucional, ou cultura de violência, de cariz social mais amplo, soma-se, no âmbito da justiça, um sistema sociojurídico baseado em medidas socioeducativas e penais.

Quanto ao Estatuto, especificamente, consideramos que, apesar de ter introduzido o princípio da “proteção integral”, ainda enfrenta traços conservadores e a prioridade de atendimento à criança e ao adolescente está submetida aos interesses da sociedade capitalista, como ocorre em referência a tantas outras políticas voltadas a questões sociais, de onde se prevê, claramente, o longo caminho a ser percorrido para a implantação efetiva dos novos preceitos legais.

No próximo capítulo, procuraremos discutir sobre os aspectos presentes na perspectiva do SUAS e do SINASE, no atendimento aos adolescentes em conflito com a lei no cumprimento das medidas socioeducativas em regime de liberdade.

## 2 O SINASE NO ÂMBITO DO SUAS NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

Conforme se tem visto até aqui, as legislações brasileiras em prol de crianças e adolescentes, têm percorrido um longo caminho, historicamente construído de conquistas, mas ainda com marcas muito presentes de um passado de criminalização e culpabilização do indivíduo, o que tem contribuído para os avanços e retrocessos significativos para a sua efetivação. Assim, o que se tem observado é a criação sistemática de leis que respondem socialmente a determinadas demandas, mas que na prática pouco atendem a essa mesma finalidade.

A atenção voltada a esse segmento, após o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, assume uma especificidade no atendimento que, ao enumerar direitos, estabelece princípios e diretrizes da política de atendimento; define competências e atribuições gerais e dispõe sobre os procedimentos judiciais que envolvem crianças e adolescentes. Assim, juntamente com a Constituição Federal, instala-se um sistema de “proteção de direitos” de crianças e adolescentes, com intuito de implementação da Doutrina da Proteção Integral, denominado Sistema de Garantia de Direitos (SGD). São ações promovidas pelo Poder Público nas esferas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pelos poderes executivo, legislativo e judiciário e pela sociedade civil, sob três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social (SINASE, 2006, p. 22).

Como coloca Neto (2005, p. 14), o SGD operacionaliza-se mais como um “sistema estratégico” do que como um “sistema de atendimento direto” cabendo-lhe o papel de potencializar estrategicamente a promoção e a proteção dos direitos da infância e adolescência, no campo de todas as políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais e manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de “cuidado integrado inicial”. O sistema pressupõe ações protetivas que traz a abertura de três grandes eixos:

- Promoção de direitos – tem como objetivos específicos a deliberação e formulação da política de atendimento aos direitos, que prioriza e qualifica como direitos o atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente, por intermédio das demais políticas públicas.
- Defesa de direitos – tem como objetivo específico a responsabilização do Estado, da sociedade e da família pelo não atendimento das necessidades básicas das crianças e dos adolescentes.

- Controle social – deve se reportar à vigilância do cumprimento dos preceitos legais constitucionais e infraconstitucionais, ao controle externo não institucional da ação do poder público (SOUZA, 2012, p. 104-105).

Como afirma Garcia, 1999 (apud SOUZA, 2012, p. 105):

O Sistema de Garantia de Direitos se caracteriza por uma interação de espaços, instrumentos e atores no interior de cada um dos eixos, e por uma interação complementar e retroalimentadora entre os três eixos – promoção, vigilância e defesa – em conjunto se articula também a diferentes espaços, instrumentos e atores, formando uma teia de relações entrelaçadas que, de modo ordenado, contribuem para o mesmo fim ou objetivo central definido como garantia de direitos, o mesmo constitui em unidade completa. É o sistema em si mesmo.

É no Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que se aloca a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), considerando um subsistema específico que, ao lado de outros sistemas próprios de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS); Sistema Educacional; Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Sistema de Justiça e Segurança Pública, dentre outros, concorre para a gestão compartilhada e afiançadora dos direitos inerentes ao adolescente em conflito com a lei, em prol de um sistema de proteção geral, na perspectiva de dar efetividade à Doutrina da Proteção Integral.

Portanto, como bem esclarece Gomes (2011), os “sistemas<sup>9</sup> de políticas públicas guardam entre si uma relação de incompletude, individualmente, e completude quando articulados na direção da unidade do SINASE, e deste no SGD da proteção integral da criança e do adolescente”, (GOMES, 2011, p. 190).

Ainda segundo a autora, o envolvimento desses atores dos diferentes sistemas, em se tratando de adolescente em conflito com a lei, o desenho da gestão do SINASE, que busca efetivar a implementação da política às medidas em meio aberto, se dá no âmbito do processo de descentralização participativa da assistência social pública.

Assim, a intervenção junto a este segmento, passa a ser organizada pelo SINASE, enquanto um referencial para a construção definitiva de um novo sistema socioeducativo no atendimento ao adolescente que cumpre medida, bem como às suas famílias, à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente. Segundo

---

<sup>9</sup>Podendo ser entendido como um “conjunto de elementos, entre os quais haja alguma relação; disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que formam uma estrutura organizada (FERREIRA, 2004, p. 742, apud GOMES, 2011).

Souza (2012), a implantação do SINASE deve representar, no mínimo, uma ruptura com práticas ultrapassadas de violação de direitos, apontando para um presente e para um futuro comprometidos com a garantia de direitos aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

§1º Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei (BRASIL, LEI 12.594/12).

A forma lacônica como o Estatuto tratou a fase executória das medidas, com efeito, permitiu, como destaca Frassetto (2012), que se “consolidassem práticas amplamente discricionárias que operavam na contramão dos ideais de justiça, equidade e proporcionalidade essenciais a uma intervenção que se pretenda, minimamente, educativa” (FRASSETTO et al, 2012, p. 23). Sendo assim, buscava-se pelo rompimento de práticas desenvolvidas até então pelo Código de Menores, a partir de um tipo de intervenção, que assegurasse aos adolescentes a continuidade da formação escolar, o direito à saúde, ao lazer, à cultura, à manutenção de seus vínculos familiares e comunitários.

Cria-se uma expectativa de que o marco normativo regulatório do processo judicial de execução das medidas, garantiria mais objetividade na relação entre o juiz, profissionais e os adolescentes, enquanto finalidade fundante da sua implantação.

O SINASE foi aprovado em assembleia do CONANDA, em 13 de julho de 2006, para atender aos preceitos pedagógicos das medidas socioeducativas:

Artigo 2º -O Sinase constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais (RESOLUÇÃO 119/2006).

O SINASE é orientado pelas normativas nacionais, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), e as normativas internacionais das quais o Brasil é signatário: Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil, Regras de

Beijing- Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

A Lei nº 12.594, foi aprovada em 18 de janeiro de 2012, conhecida como “Lei do Sinase”, regulamenta as normas gerais para o atendimento do adolescente a quem se determinou judicialmente o cumprimento das medidas legais, protetivas e socioeducativas, em que já estão determinadas as estruturas e os procedimentos específicos no trabalho socioeducativo. Segundo Souza (2012), esta regulamentação foi necessária pelo fato de alguns representantes do sistema judiciário não acatarem a implementação do SINASE, por entenderem não se tratar de uma lei, mas somente de uma orientação do CONANDA, portanto, de utilização opcional.

Sua implementação tem como escopo o desenvolvimento de uma “ação socioeducativa com embasamento nos Direitos Humanos, bem como a articulação conceitual, estratégica e operacional, estruturadas, sobretudo em bases éticas e pedagógicas” (BRASIL, 2006, p. 16).

Dentre as diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo apontadas pelo SINASE, é imprescindível considerar:

- 1.A prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios;
- 2.O projeto pedagógico como ordenador de ação e gestão do atendimento socioeducativo;
- 3.A participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações socioeducativas;
- 4.O respeito à singularidade do adolescente, presença educativa e exemplaridade como condições necessárias na ação socioeducativa;
- 6.A disciplina como meio para a realização da ação socioeducativa;
- 7.A dinâmica institucional garantindo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes em equipe multiprofissional;
- 8.A diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual norteadora da prática pedagógica;
9. A família e a comunidade participando ativamente da experiência socioeducativa;
10. A formação continuada dos atores sociais (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, 2006, p.47-49).

Segundo Ramidoff (2012), o SINASE ainda “especifica as orientações principiológicas, as regras, os critérios para avaliação direcionados ao cumprimento das medidas, bem como a adequabilidade do programa e do projeto socioeducativo a ser individualizado” (RAMIDOFF, 2012, p. 13).

No entanto, embora o cumprimento da medida, tenha um caráter pedagógico, Guará (2011, p. 132), destaca o fato de que um “processo educativo

pressupõe sempre uma forma de socialização que exige o cumprimento de regras e normas de convívio que têm um caráter impositivo”, alertando que, “não tão diferentes são as tensões que cercam o debate sobre as medidas socioeducativas que supõem a penalização conjugada com proteção, educação e emancipação” (Ibidem).

O que se percebe, de um lado o caráter punitivo diante da obrigatoriedade na execução da medida e, de outro, o caráter educativo que se deve contemplar, de acordo com o artigo nº 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, Lei 8069/90).

Os princípios do SINASE tem por objetivo a garantia dos direitos humanos e a inclusão social do adolescente com envolvimento em ato infracional, a partir de um conjunto ordenado de regras e critérios que se referem ao cumprimento da medida pelos adolescentes. Desse modo, dentre os dezesseis princípios elencados no SINASE, procuraremos abordar os que estão relacionados diretamente à presente discussão, principalmente no que concerne ao cumprimento das medidas em meio aberto.

Aos adolescentes sob medida socioeducativa, é fundamental o respeito aos direitos humanos<sup>10</sup>, em se tratando do respeito aos valores como a liberdade, solidariedade, justiça social, honestidade, paz, responsabilidade e respeito à diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero e orientação sexual<sup>11</sup>. Isto significa que para o atendimento à medida socioeducativa deve-se levar em consideração os valores acima referenciados. Desta forma, além de lhe garantir o acesso aos direitos e às condições dignas de vida, faz-se necessário reconhecê-lo como sujeito pertencente a uma coletividade, com a responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado, na proteção integral ao segmento infanto-juvenil<sup>12</sup>, ou seja,

---

<sup>10</sup>Primeiro princípio estabelecido pelo SINASE: “Respeito aos direitos humanos”.

<sup>11</sup>A origem da noção moderna dos DH é inseparável da ideia de que a sociedade é capaz de garantir a justiça – através das leis e do Estado – e dos princípios que lhes servem de sustentação filosófica e política: a universalidade e o direito natural à vida, à liberdade e ao pensamento. Filha do Iluminismo e das teorias do direito natural, essa noção foi fundamental para inscrever os DH no campo da imanência, do social e do político. O significado sócio-histórico dos Direitos Humanos e o Serviço Social”. (BARROCO, Maria Lúcia Silva. In: Palestra apresentada na mesa Conflitos Globais e a violação dos Direitos Humanos, 2008).

<sup>12</sup>Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes – artigos 227 da Constituição Federal e 4º do Estatuto da Criança e do

(1) a sociedade e o poder público devem cuidar para que as famílias possam se organizar e se responsabilizar pelo cuidado e acompanhamento de suas crianças e adolescentes, evitando a negação de seus direitos, principalmente quando se encontram em situação de cumprimento de violação de direitos; (2) à família, à comunidade e à sociedade em geral cabe zelar para que o Estado cumpra com suas responsabilidades, fiscalizando e acompanhando os serviços ofertados, reivindicando a melhoria das condições do tratamento e a prioridade para esse público específico (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, 2006, p. 25).

No entanto, o Estado tem se colocado minimamente frente a sua responsabilidade na efetivação e efetividade de políticas públicas; a sociedade, numa lógica mercantilista, vem cada vez mais assumindo o papel do Estado por meio da terceirização dos serviços; e as famílias, frente a impossibilidade e/ou a falta de acesso aos bens e serviços necessários para o cuidado e proteção das crianças e adolescentes, mesmo diante das desproteções às quais são expostas, sofrendo um processo de culpabilização pela condição em que se encontram seus filhos.

A superação dessa situação está na possibilidade da utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes<sup>13</sup>, conforme o artigo 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 e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, LEI 8069/90).

A doutrina da proteção integral nos remete a vislumbrar uma nova forma de execução das políticas setoriais e de seus respectivos agentes. Nenhum serviço, programa ou equipamento social pode ser pensado como tendo um fim em si mesmo... Trabalho em rede é estratégia, é meio, é a efetiva operacionalização da acalentada integração, parceria, interface e tantos outros nomes... Falar em rede de atendimento significa falar de construção coletiva, de conexão, onde cada elemento tem sua especificidade e é indispensável para a harmonia do conjunto” (AMENCAR/FAMURS/FEBEM-RS, 1997, p. 19).

Esta relação ainda implica em fortalecer as redes sociais de apoio, conjugar esforços para garantir o comprometimento da sociedade, sensibilizando,

---

Adolescente.

<sup>13</sup>O décimo princípio que refere-se a incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes – artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

mobilizando e conscientizando a população em geral, principalmente quando as questões envolvem a atenção de adolescente em conflito com a lei e, sobretudo, na perspectiva de superar práticas que se aproximem de uma cultura predominantemente assistencialista e/ou coercitiva (BRASIL, 2006).

De acordo com Amin (2009), a primazia revela o objetivo claro de fazer concretizar a proteção integral através da efetivação dos Direitos Fundamentais, a partir da prioridade ou primazia de atendimento aos interesses de crianças e adolescentes por parte de todas as esferas e âmbitos, seja familiar, comunitário, social mais amplo e estatal<sup>14</sup>.

O cuidado à infância e juventude que traz a corresponsabilidade e o envolvimento dos diferentes atores sociais, pressupõe compreender crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e de responsabilidades, diante da sua situação peculiar de desenvolvimento, o que implica em entender a adolescência enquanto um momento de constituição do sujeito em seu meio social e a construção de sua subjetividade<sup>15</sup>. Neste sentido, “as relações sociais, culturais, históricas e econômicas da sociedade, estabelecidas dentro de um determinado contexto são decisivas na constituição da adolescência” (BRASIL, 2006, p. 26), podendo assim ser entendida como:

[...] uma fase evolutiva do ser humano caracterizada por alterações biológicas, psicológicas e sociais. Trata-se de um fenômeno universal, muito embora as manifestações de conduta sejam culturalmente diferentes. Portanto, para compreender o adolescente devemos contextualizá-lo, considerando questões como gênero, etnia, cultura regional, particularidades do meio social de referência, classe social e momento histórico, entre outras (PRADO apud SOUZA, 2012, p. 99).

Neste contexto de vida dos adolescentes, as intervenções, as implicações peculiares deste momento refletem a necessidade de assegurar-lhes o direito em cumprir a medida socioeducativa de acordo com sua capacidade, de modo que, sejam respeitadas suas escolhas, competências e habilidades<sup>16</sup>, o que

---

<sup>14</sup> O quarto princípio refere-se à “Prioridade absoluta para criança e o adolescente - artigos 227 da Constituição Federal e 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente” (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, 2006, p. 26).

<sup>15</sup> O terceiro princípio diz sobre “Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades- artigos 227, § 3º, inciso V, da CF/88; e 3º, 6º e 15º do Estatuto da Criança e do Adolescente” (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, 2006, p. 26).

<sup>16</sup> O nono princípio refere-se ao “respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha

implica, ainda nesse processo de trabalho, o atendimento especializado para o adolescente com deficiência<sup>17</sup>, devendo este “receber tratamento que respeite as peculiaridades de sua condição, de modo a evitar que esteja em posição de risco e desvantagem no sistema socioeducativo” (BRASIL, 2006, p. 29).

Assim, o cumprimento das medidas prevê, então, favorecer a possibilidade de inclusão social ao adolescente a quem se atribua um ato infracional, de modo mais célere possível e, principalmente, para o seu pleno desenvolvimento como pessoa, no sentido de dar o atendimento adequado e individualizado, considerando suas necessidades sociais, psicológicas e pedagógicas.

Portanto, o direito de escolha e o respeito à capacidade do adolescente em cumprir a medida, remete-nos a uma reflexão sobre o seu contexto de vida, na medida em que na sua grande maioria, esses adolescentes dificilmente tiveram estes direitos garantidos, seja pela condição de precariedade em que viveram e/ou pela falta de acesso aos serviços básicos sociais. O que se evidencia é a necessidade de elencarmos as normativas que, de fato, possam assegurar a sua efetividade, de modo a romper com o processo de exclusão em que esses adolescentes são submetidos cotidianamente.

Quanto à aplicação, à execução e o atendimento das medidas socioeducativas, diante dos preceitos já trazidos até aqui, não se pode deixar de citar o quinto princípio do SINASE que dispõe sobre a legalidade<sup>18</sup>, na qual, ao adolescente não é permitido receber tratamento mais grave do que o conferido ao adulto. Ramidoff (2012), acrescenta que o tratamento mais gravoso ao adolescente, “constitui-se num vetor orientativo à aplicação, interpretação e integração dos sistemas de atendimento socioeducativo” (RAMIDOFF, 2012, p. 77).

No entanto, na prática, esse tratamento diferenciado parece ainda distante. dando a impressão de similaridade quando se refere à pena ou à medida socioeducativa, tendo em vista que assume um caráter de sanção e se coloca

---

da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários - artigos 100, 112, §1º, e 112, §3º, do Estatuto” (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, 2006, p. 28).

<sup>17</sup>O décimo primeiro princípio “Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência - artigo 227, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal” dispõe que a pessoa com deficiência deve receber atenção especial do Estado e da sociedade (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, 2006, p. 29).

<sup>18</sup>A observância desse princípio encontra-se prevista no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BRASIL, 1988).

aplicável somente ao adolescente que cometer o que a legislação definir como sendo crime ou contravenção penal, ou seja, são modelos de infração penal que ainda perseguem as normativas atuais de modo que seja reproduzido o sistema penal sob pretexto educativo. Esta é uma discussão que deve abarcar todo processo dos considerados avanços legislativos, à medida que, na prática, o que ainda se percebe é a presença de fortes traços criminalizantes e culpabilizantes atribuídos a esses adolescentes.

No que tange à execução das medidas, o SINASE ainda estabelece o respeito ao devido processo legal, dispondo sobre a defesa intransigente do direito de liberdade do adolescente no processo judicial de apuração de sua responsabilidade<sup>19</sup>.

Dessa forma, procura-se garantir aos adolescentes o devido processo legal, que abrange entre outros, a fundamentação de toda e qualquer decisão realizada no curso do processo; presunção de inocência; direito ao contraditório (direito à acareação, juiz natural imparcial e igualdade de condições no processo); ampla defesa; direito ao silêncio; direito de não produzir provas contra si mesmo; defesa técnica por advogado em todas as fases; informação sobre seus direitos; identificação dos responsáveis pela sua apreensão; direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente; direito de ser acompanhado pelos pais ou responsáveis; assistência judiciária gratuita e duplo grau de jurisdição (SINASE, 2006).

Outro aspecto importante tratado pelo SINASE é a municipalização do atendimento socioeducativo, enquanto uma das lajes da nova orientação trazida pela “Doutrina da Proteção Integral”, privilegiando e garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. A municipalização do atendimento “é um mandamento de referência para as práticas do atendimento exigindo que sejam prestadas dentro ou próximas dos limites geográficos dos municípios” (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, 2006, p. 29). Justifica-se a “prioridade para a municipalização das medidas em meio aberto, uma vez que permitem a participação do adolescente na comunidade, com maior efetividade na inserção social” (GOMES, 2011, p. 204).

---

<sup>19</sup>Respeito ao devido processo legal – artigos 227, § 3º, inciso IV da Constituição Federal, 40 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e 108, 110 e 111 do Estatuto e nos tratados internacionais.

A medida se aplica tanto para o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei quanto na execução das medidas socioeducativas, visando o fortalecimento do contato e protagonismo da comunidade e da família do adolescente<sup>20</sup>.

Esse processo de municipalização de atendimento perpassa pelo princípio da descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos que permitem não somente aos municípios, mas aos demais entes federativos exercerem suas atribuições, as quais não decorrem do ente central, não dependendo de concessão ou transferência (BRASIL, 2006). Cabe destacar que, a lógica da descentralização político-administrativa, prevista na Constituição, a responsabilidade pelo financiamento é compartilhada por todos os entes federativos com a devida prioridade de destinação de recursos à área da infância e juventude<sup>21</sup>.

A aplicação da Lei nº 12.594 (SINASE), mais uma vez, no Brasil, cria amplas esperanças no recurso legal, considerado como elemento decisivo para assegurar direitos, estabelecer procedimentos técnico-administrativos, distribuir competências etc. Criaram-se tais expectativas diante de um cenário, como elucida Jimenez (2012), “quase que anárquico das unidades da federação em relação ao sistema socioeducativo previsto no Estatuto e, conseqüentemente, o descompasso entre o plano do legal e o plano das práticas” (GIMENEZ et al, 2012, p.2).

A implantação do Estatuto, em substituição ao Código de Menores, bem como criação da “Lei do Sinase” vislumbram combater muitas das situações violadoras de direitos, que se mostravam frequentes ao longo da história, em razão da ausência de leis regulamentadoras do sistema de execução de medidas socioeducativas. A nova Lei propõe estabelecer um sistema processual, contemplando de forma integral o universo dos adolescentes autores de atos infracionais, desta forma, diferenciando das demais situações que envolvem crianças e adolescentes, dando assim a devida particularidade à realidade apresentada pelo adolescente em conflito com a lei.

---

<sup>20</sup> Em seu décimo segundo princípio, o SINASE traz a “Municipalização do atendimento” no artigo 88, inciso I do Estatuto da Criança e do Adolescente”.

<sup>21</sup> O décimo quinto princípio, “Corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas”, refere-se à prioridade absoluta destinada a crianças e adolescentes (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, 2006, p. 31).

Ainda, enquanto preceito legal, a referida lei determina a obrigatoriedade da elaboração e implementação, nas três esferas de governo, dos chamados "Planos de Atendimento Socioeducativo", que determina a oferta de programas destinados à execução das medidas socioeducativas em meio aberto, a cargo dos municípios, e privativa de liberdade, sob a responsabilidade dos Estados, além da previsão de intervenções específicas junto às famílias dos adolescentes. A "Lei do Sinase" foi organizada a partir de um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios relacionados à execução de medidas socioeducativas, a serem operados nos sistemas estaduais, distrital e municipais, com políticas, planos e programas específicos de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei.

A promulgação da Lei 12.594/12, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, regulamentando o microssistema de execução de medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes que praticam ato infracional. Para Araújo e Neto (2013) a referida lei trouxe novos contornos ao ordenamento jurídico, cobrindo a lacuna até então existente e, assim, ampliando um horizonte de novas discussões sobre a forma de gestão do sistema proposto. A implementação da Lei implica na responsabilização dos gestores, operadores e entidades de atendimento, bem como a questão do compartilhamento entre os entes federados, além dos princípios, direitos e nova forma procedimental de execução das medidas socioeducativas. Determina seus objetivos no 2º parágrafo do artigo 1º:

§2º Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos:

- I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e
- III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.

Quanto à execução da medida, a Lei do SINASE prevê que a mesma será regida pelos seguintes princípios:

Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;

- II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos;
- III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;
- IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;
- V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;
- VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;
- VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status; e
- IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo.

Para Frassetto (2012) é fundamental ter claro que a medida socioeducativa não se justifica com a finalidade exclusiva de garantir direitos ao adolescente, mas que estes sejam respeitados tanto na perspectiva negativa como na positiva.

Negativa na medida em que os programas não podem ir além da limitação de direitos que decorrem da medida. Positiva no sentido de que a responsabilidade é via de mão dupla, se o adolescente vai ser responsabilizado pelo que fez, o Estado também é responsabilizado em prover-lhe os direitos básicos (FRASSETTO, 2012, p. 30).

Para o autor, por um lado, a execução dos programas limita-se aos preceitos legais estabelecidos normativamente, o que dificulta uma ação que extrapole os aspectos burocratizantes do processo. De outro, alerta para a necessidade do Estado assumir suas responsabilidades para a efetivação dos direitos dos adolescentes, para além dos direitos violados e/ou somente quando encontram espaço para determinados acessos ao básico necessário por meio da prática do ato infracional. Este argumento, para Souza (2012), “não objetiva justificar os atos cometidos, mas sim trazer à tona o fato de que o adolescente que viola a lei, na maioria das vezes, em sua história de vida, foi violado pelo Estado em seus direitos fundamentais” (SOUZA, 2012, p. 55).

Sales (2007) afirma que entre a realidade da vitimação e as respostas de alçada das políticas sociais parece “se erguer, aos olhos do cidadão comum, um fosso simbólico, deixando entrever, à maneira estruturalista, a esfera da política e das ações públicas como algo intangível, de natureza e regulação próprias, ou de difícil alcance” (SALES, 2007, p. 24). Daí, a necessidade da criação constante de

normas regulatórias, ou seja, o uso da legislação como forma de assegurar a “defesa da sociedade”, de modo a corrigir as “imperfeições” da política, sanando as fissuras sociais.

A complexidade da ação socioeducativa tem raízes em dois diferentes ângulos da violência que, segundo Souza (2012), devem ser levados em conta diante da configuração dos atos infracionais:

- A violência cometida contra uma pessoa, que determinará ao violador uma punição que considere a gravidade do ato.
- A violência já sofrida por esse violador, marcado pelas possibilidades que lhe foram negadas em diferentes momentos de vida, o que o fez distanciar-se socialmente de outros caminhos teoricamente possíveis, mas para ele basicamente inacessíveis (SOUZA, 2012, p. 54).

A ressalva é importante para que não se caia na armadilha de supor que os objetivos legais declarados de desaprovação da conduta, responsabilização pelo ato e garantia de direitos dos adolescentes sejam suficientes, a partir de agora, para neutralizar o discurso que reconhece, nas medidas, clara natureza penal ou punitiva. Nesse sentido é evidente que a “declaração de boas intenções não tem o condão de mudar a realidade dos fatos e a natureza penal da medida, para os que nela o reconhecem, seguirá existindo, ainda que pretenda a lei algo distinto” (FRASSETTO et al, 2012, p. 27).

Dessa forma, mesmo com a intencionalidade apontada por esta lei contrapondo a intervenção até então realizada junto ao adolescente em conflito com a lei, mostra que ainda tem pela frente um longo caminho a ser percorrido, à medida que sua concretude, assim como das demais legislações pertinentes a este segmento, faz-se mediante vontade política e envolvimento dos mais diferentes órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, que devem vir ao encontro das exigências sociais para que só assim ultrapassem o âmbito normativo e encontrem espaço para sua efetividade.

Essa perspectiva que se orienta para atender às demandas socioeducativas com seus profundos impactos sobre a vida dos adolescentes e a romper com interesses hegemônicos, não é, portanto, um problema de caráter pedagógico, mas se constitui numa questão de natureza política. Ao suprimir a perspectiva educativa, e promovendo a flexibilidade da execução da medida, esta condição pode ser interpretada como política neoliberal deixando espaços livres

para a continuidade de práticas tradicionais, arcaicas e repressivas.

Portanto, embora a lei em questão seja considerada um marco regulatório no trato de adolescentes em conflito com a lei, segundo Jimenez (2012), cabe às instituições a elaboração dos planos e programas socioeducativos que devem seguir um roteiro prévio, retratando em sua pauta as diretrizes, a concepção de socioeducação, os parâmetros pedagógicos compreendidos como valores a serem incorporados no cotidiano da gestão.

Apresentadas as devidas considerações quanto os aspectos normativos do SINASE e da sua regulamentação a partir da Lei 12.594/12, entende-se necessária a discussão sobre a execução das medidas socioeducativas em meio aberto de prestação de serviços à comunidade (PSC) e liberdade assistida (LA), no âmbito da política de Assistência Social.

## 2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO

A Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988, define-se enquanto uma política pública de caráter universalizante, compondo o tripé da Seguridade Social<sup>22</sup>, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

Essa nova organização da Política de Assistência Social, se dá a partir da implantação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) dando materialidade a “um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS)<sup>23</sup>.

O SUAS, aprovado em dezembro de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social<sup>24</sup>, em Brasília, estabeleceu novas bases e diretrizes políticas na perspectiva de um Sistema Único, como direito do cidadão e dever do Estado. Seguindo a definição apontada pelo MDS, o SUAS prima por um modelo de gestão participativo e articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social – PNAS,

---

<sup>22</sup>Com vistas à ampliação da proteção social, efetiva-se um novo conceito que avança para a atenção aos cidadãos, independente de sua condição de assalariamento.

<sup>23</sup>Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>> Acesso em: 14 de janeiro de 2014.

<sup>24</sup>Conferência convocada por meio da Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003.

envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

O SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não contributiva, como responsabilidade do Estado a ser exercida pelos três entes federados que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo – serviços e benefícios – que competem a um órgão público afiançar ao cidadão (SPOSATI, 2006, p. 111-112).

Com a criação do sistema, reafirmam-se as proposições estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, com característica de um “pluralismo institucional, (e não residual), que incumbe ao Estado o papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade” (PEREIRA, 1998, p. 74).

Com um papel específico na gestão da Assistência Social, ocupando uma função singular na reformulação dessa política, o SUAS tem como tarefa definir, regular e organizar as ações socioassistenciais, o que possibilita “a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclaturas dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas” (BRASIL, 2004, p. 39).

Esse novo conceito exige uma organização das ações a serem realizadas no campo da Assistência Social, de modo a “desencadear, ademais, uma contundente ruptura com o legado, até então, de precarização e focalização dos serviços” (PAIVA, 2006, p. 7), considerando que o enfrentamento às múltiplas manifestações da desigualdade social requer a conjugação entre os diferentes setores de políticas sociais, com ênfase na proteção social.

A PNAS de 2004 define que a proteção social específica da assistência social deve garantir as seguranças sociais de sobrevivência, de acolhida e de convívio ou vivência familiar destinadas a famílias e indivíduos que se encontrem em situações de riscos e vulnerabilidades<sup>25</sup>, próprios da assistência social. Consiste em

---

<sup>25</sup>Podendo ser entendidos como ausência ou precariedade de renda; o desemprego e o trabalho informal e inseguro; o acesso frágil ou inexistente aos serviços sociais públicos; a perda ou fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sócio-familiares; as mais diversas discriminações e preconceitos a que estão sujeitos indivíduos, famílias, coletividades, grupos e classes sociais. (BRASIL, 2008, p.45)

um processo de construção de uma nova matriz com trânsito para o campo dos direitos sociais, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, o que lhe confere o caráter de política de proteção social não contributiva (YASBEK, 2007). Os preceitos presentes na PNAS mostram a necessidade de se avançar na sua efetividade e requisita o rompimento com os aspectos clientelistas, de favor e de apadrinhamento, praticados no campo da assistência social, ao longo de sua história.

Outro preceito estabelecido pela PNAS é a definição, de maneira hierarquizada, dos níveis de proteção social básica e especial. A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social.

A proteção social especial, em conformidade com o conceito trazido pela PNAS (2004), é uma modalidade de atendimento socioassistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Tem por objetivo, contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 2004).

A proteção social especial subdivide-se em alta complexidade, destinada a indivíduos com os vínculos familiares e/ou comunitários rompidos, exigindo serviços que garantam a proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) para famílias e indivíduos que se encontram em situação de violação de direitos. A de média complexidade está voltada às famílias e indivíduos cujos direitos foram violados, mas os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. O atendimento se dá por meio de serviços de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, medidas

socioeducativas em meio aberto para adolescentes em conflito com a lei – Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA)(BRASIL, 2004).

A execução dos serviços de proteção especial deve ter uma estreita interface com o Sistema de Garantia de Direitos, exigindo uma gestão compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. É preciso salientar que,

a noção de proteção especial para a política de assistência parte do nível de complexidade das situações de vulnerabilidade. E no caso da política de atendimento à criança e ao adolescente com base no que dispõe o ECA entende-se que a proteção especial é inerente à condição etária e humana do segmento ao qual se destina. Esta perspectiva exige, portanto uma ação positiva na prestação dos serviços voltados para este segmento por parte do Estado. Deste modo, crianças e adolescentes são prioridade absoluta na Constituição Federal e esta prioridade deve se materializar na prestação dos serviços e na aplicação dos recursos financeiros (SOUZA, 2008, p. 43).

Constitui-se como campo operacional da proteção básica e especial o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), que se configuram como responsáveis pela oferta de serviços e benefícios, por meio do desenvolvimento de programas e projetos socioassistenciais, dirigidos à indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. A partir da PNAS (2004):

- CRAS – unidade pública estatal e de referência para a acolhida e vigilância preventiva às situações de risco das famílias em seu território, responsável pela implementação de uma rede de proteção social básica socioassistencial e intersetorial; O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário.
- O CREAS – unidade pública estatal e de referência para a acolhida de indivíduos e famílias, porém em situação de violação de direitos, na perspectiva de garantir sua convivência familiar e comunitária. A efetividade dessa competência traz ao CREAS, em seu âmbito de ação, a responsabilidade pela articulação dos serviços protetivos de média complexidade, por operar a referência e contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção básica e especial, provocar a articulação intersetorial e manter a articulação com o Sistema de Garantia de Direitos e os demais serviços correspondentes à defesa de direitos da população adulta.

Os serviços dispostos na PNAS ganham uma organicidade a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, promulgada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – Resolução nº 109/2009, padronizando nacionalmente como “Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa, de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

As aproximações já apresentadas em relação ao CREAS nos permite compreendê-lo como um espaço da política da Assistência Social que, a partir da Tipificação, demonstra uma melhor organicidade em seu processo de intervenção. Especificamente com relação ao adolescente em conflito com a lei, o CREAS tem a “finalidade de prover atenção socioassistencial e acompanhamento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS, 2011, p. 49).

É fundamental que o CREAS promova a adequação de seus serviços ao atendimento aos adolescente em conflito com a lei, necessita de planejamento específico de ações e um tratamento individualizado por parte de profissionais qualificados. Cabe ao CREAS articular com outros integrantes da rede de proteção à criança e ao adolescente existente no município, educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, em torno da proteção integral de que são destinatários todos os adolescentes (SINASE, 2006).

Por sua vez, a Norma Operacional SUAS (NOB/SUAS) caracteriza-se como o marco regulador e disciplinador da gestão pública da assistência social no território nacional, a ser exercido de modo sistêmico entre os entes federados de modo a prever ações no espaço territorial, bem como a cooperação técnica e orçamentária entre os entes estadual e municipal para a execução das medidas socioeducativas.

O SINASE ainda preconiza o atendimento ao adolescente em conflito com a lei no âmbito do território, conforme estabelece em seu princípio 12 “Municipalização do atendimento – artigo 88, inciso I do ECA” e 13 “Descentralização político-administrativa, mediante a criação e a manutenção de programas específicos – artigos 204, inc. I, da Constituição Federal e 88, inc. II, do ECA”. Conforme Gomes (2014), é importante perceber o significado específico da descentralização no sistema socioeducativo, coerente ao pressuposto no ECA.

O Serviço Socioeducativo em Meio Aberto, ofertado nos CREAS, ao compor o Programa Municipal de Atendimento Socioeducativo, forma o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, o qual agrega e articula ações das políticas públicas com objetivo comum de inserir o adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas na rede de proteção, viabilizando a aquisição de direitos sociais.

Portanto, refletir sobre a Assistência Social e sua forma de organização a partir do SUAS se faz importante quando nos referimos ao atendimento do adolescente em conflito com a lei principalmente ao entendermos o processo de convivência e separação entre as áreas da assistência social e da criança/adolescente, que revela no campo da gestão um legado histórico que ainda incide diretamente, nas possibilidades de conexões entre SINASE e o SUAS (GOMES, 2012). Contudo, compreender o processo de gestão desses sistemas, principalmente quando nos referimos a questão da municipalização das medidas socioeducativas exige a reflexão e análise de questões que ainda estão em curso e necessitam de aprimoramentos, refletindo interpretações múltiplas e tensionadas, revelando incongruências num processo que implica na reflexão até mesmo quanto a execução das medidas socioeducativas no âmbito da Política de Assistência Social.

Deste modo, é que o SUAS compõe o Sistema de Garantia de Direitos assumindo a responsabilização na execução das medidas socioeducativas em meio aberto. No entanto, esta responsabilização, aponta para o risco da apropriação única e exclusivamente a cargo de uma política, revelando as fragilidades das demais na oferta de respostas efetivas. A intervenção socioeducativa consiste em um conjunto articulado de ações, das várias políticas setoriais, conforme estabelece a Lei do SINASE no 12.594/2012, com destaque para Assistência Social, Educação e Saúde, com cada uma assumindo responsabilidades na oferta de serviços, ações e atividades que levem em consideração a especificidade do público.

#### 2.1.1 Medidas Socioeducativas em meio Aberto: Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA).

As medidas socioeducativas podem ser entendidas, segundo Fonseca

(2007)<sup>26</sup>, como “aquelas aplicáveis aos menores de 12 e 18 anos incompletos com o objetivo pedagógico de fortalecer vínculos de cidadania na relação direitos e deveres” (FONSECA, 2007, p.75).

Deve-se pautar fundamentalmente na adoção pedagógica de mecanismos de inclusão social, de modo que sejam capazes de introjetar no jovem novos valores e significações, ampliando os seus horizontes enquanto um cidadão respeitado e capaz de desenvolver todas as suas potencialidades (BANDEIRA, 2006).

A Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) expresso no artigo 117 do Estatuto, consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

Parágrafo único: as tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante a jornada máxima de 8 (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 (BRASIL, 2009).

Volpi (1999), esclarece que é necessária “a participação da comunidade, da instituição, e esta medida será efetiva se houver acompanhamento do órgão executor, o apoio da instituição que o recebe e a utilidade real da dimensão social do trabalho executado” (VOLPI, 1999, p. 23).

Costa (2005) alerta que o encaminhamento do adolescente ao órgão de execução conveniado deve ocorrer “após prévia audiência admonitória, na qual recebe orientação do juiz relativa ao cumprimento da medida, à atividade que irá realizar e às suas responsabilidades” (COSTA, 2005, p. 84). A autora aponta também que o prazo máximo para o cumprimento desta medida é de seis meses, e após o seu cumprimento, faz-se nova audiência, tendo como aparato os relatórios sistemáticos produzidos pela entidade executora.

A medida socioeducativa de PSC prima pela participação do adolescente junto à comunidade. No entanto, o seu cumprimento pressupõe a prestação de serviços a uma comunidade por vezes excludente, ou, ainda, que

---

<sup>26</sup>O discurso de proteção e as políticas sociais para infância e juventude. Disponível em >[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_85/Artigos/PDF/DirceMendes\\_Rev85.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_85/Artigos/PDF/DirceMendes_Rev85.pdf). Acesso em: 10 de outubro de 2013.

perfaça horas de trabalho em uma escola que não o quer acolher. “Deste modo, nem na visão social, nem educativa, haverá sustentação para a resposta esperada ao ato conflitivo” (MENESES, 2008, p. 10), sendo preciso, para tanto, maior e melhor entendimento da sociedade sobre esta medida e sua perspectiva de socioeducação, assim como a presença mais efetiva do Estado de modo a romper com tais implicações neste processo.

O artigo 118 do Estatuto refere-se à Liberdade Assistida (LA) e assegura que esta “será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente”. De acordo com o §1º do referido artigo “a autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento” (BRASIL, 2009). O prazo mínimo para o cumprimento desta medida também é de seis meses, podendo a qualquer momento ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor. No que tange ao cumprimento desta medida, o artigo 119 do Estatuto assegura que o orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, realize as seguintes atribuições:

- 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, 2009).

Esta medida socioeducativa visa possibilitar uma aproximação entre o adolescente e sua família ou responsáveis, bem com o programa em que está cumprindo a medida e também com os demais serviços que realizam o atendimento ao segmento infanto-juvenil no município. No entanto, para que de fato a medida alcance esses objetivos, é imperioso o envolvimento da família, da sociedade e do Estado, de modo que se priorize o acesso e a efetividade aos seus direitos, assim como a presença de uma rede que favoreça a oferta de serviços necessários neste processo de inclusão que perpassa a medida.

Este sentido aponta para o entendimento de que o trabalho não pode ocorrer isoladamente, em hipótese alguma, mas que seja efetuado também por outros serviços que compõem o Sistema de Garantia de Direitos.

O trabalho em rede tem como objetivo integrar as políticas sociais, na sua elaboração, execução, monitoramento e avaliação, de modo a superar a fragmentação e proporcionar a integração das ações, resguardadas as especificidades e competências de cada área. Nessa direção, o trabalho em rede pode ser compreendido como

um processo que cria e mantém conexões entre diferentes organizações, a partir da compreensão do seu funcionamento, dinâmicas e papel desempenhado, de modo a coordenar interesses distintos e fortalecer os comuns (BRASIL, 2009, p.21).

Pressupõe também a articulação entre instituições e agentes que atuam em um determinado território e compartilham objetivos e propósitos comuns. Para que a rede atenda à dinâmica necessária, além de um trabalho coordenado e complementar, é importante que exista um canal de informações, com abertura para o diálogo permanente, capacidade para rever processos e fluxos de trabalho, compromisso com o fazer coletivo e postura de cooperação individual e institucional e de superação de vaidades (Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado na Assistência Social – CREAS, 2011).

Além dos aspectos já apontados, o desenvolvimento de ações integradas em rede requer o reconhecimento mútuo da missão e respeito ao trabalho de cada componente da rede; conquista de legitimidade; respeito ao ritmo e ao tempo histórico de cada instituição e da rede; instrumentos operacionais que possam facilitar as conexões, como reuniões, encontros, contatos periódicos, fluxos e protocolos pactuados, entre outros.

Regido pelo princípio da intersetorialidade e da incompletude institucional, enquanto órgão da Assistência Social, o CREAS deve buscar a articulação em rede para fortalecer a complementaridade das suas ações com os diversos órgãos envolvidos no acompanhamento às famílias e aos indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Para tanto, deve primar pela articulação que almeje o acesso dos usuários aos demais serviços, projetos e programas que integram o SUAS e às outras políticas públicas, considerando a complexidade dessas situações, que exigem atenções para além das proporcionadas pelo CREAS.

As situações vivenciadas pelas famílias e indivíduos atendidos no CREAS podem ter repercussões diferenciadas, que podem ser agravadas ou não,

em função de diversos aspectos (contexto de vida, acesso à rede e direitos, ciclo de vida, deficiência, rede social de apoio, gênero, orientação sexual, uso, abuso ou dependência de álcool ou outras drogas, condições materiais etc.). Isso implica reconhecer que, diante das situações vivenciadas, cada família/indivíduo atendido no CREAS demandará um conjunto de atenções específicas, de acordo com suas singularidades, o que deverá orientar a construção do Plano de Atendimento Individual que contemple desde a recepção do adolescente até as abordagens decorrentes no cumprimento da medida socioeducativa.

## 2.2 ASPECTO CONSTITUTIVOS DO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA)

O SINASE assegura que o cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto e fechado dependerá da elaboração e execução do Plano Individual de Atendimento (PIA) que, de acordo com o artigo 52 da Lei 12.594. O PIA é definido como um “instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente” (BRASIL, 2012), devendo contemplar a participação dos pais ou responsáveis, na sua elaboração.

No cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, o PIA é elaborado no âmbito do CREAS pela equipe multiprofissional, já no início das intervenções, com o propósito de garantir uma abordagem individual do adolescente, considerando sua história singular, o presente e uma perspectiva de futuro particular que o identifica como pessoa e cidadão único. Dessa forma, busca por pactuar com o adolescente e sua família e/ou responsável as metas e compromissos viáveis que possam auxiliar na organização do seu presente e criar perspectivas de futuro, desvinculando-os da prática de ato infracional. O PIA exige um contrato com o adolescente. Ele é participante ativo na construção de seu projeto pessoal. É neste contrato que se estabelecerão as metas, considerando os critérios de prioridade e viabilidade.

Do ponto de vista teórico-metodológico, o PIA é um instrumento pedagógico fundamental para garantir a participação ativa de todos os envolvidos no processo de cumprimento da medida socioeducativa. Do ponto de vista operacional, constitui-se em uma importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos

pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento de sua medida socioeducativa (SINASE, 2006).

O PIA, neste sentido, deve ser orientado a partir de ações que favoreçam ao adolescente a (re)construção de sua identidade, a elaboração de um projeto de vida articulado ao pertencimento de sua comunidade, do respeito ao outro e às diferenças. Tais ações implicam em prever a possibilidade do adolescente viver experiências que valorizam e favoreçam sua participação em grupos, levando-o a posicionar diante da comunidade na qual está inserido. Neste processo, é necessário, ainda, que se leve em conta as vivências apresentadas pelo adolescente, seu contexto, sua história de vida e valores para, a partir daí, articular as propostas de intervenção. É importante lembrar que esses adolescentes trazem marcas profundas quanto ao processo de estigmatização e preconceito, marcada pela sua história e condições de vida, recheadas, na maioria das vezes, de negações e precariedades de seus direitos básicos mínimos.

Nesta proposta de intervenção deve ser levada em consideração o respeito aos adolescentes diante dos seus direitos de serem protegidos contra todas as formas de discriminação e preconceito, tratando de seus próprios preconceitos e promovendo sua auto valorização e o respeito a si mesmo, ao seu corpo, a sua identidade cultural e as suas escolhas pessoais.

Portanto, o planejamento deve pautar-se em ações específicas a serem desenvolvidas em favor de cada um dos adolescentes atendidos, garantindo o essencial direito de participação e opinião nos assuntos que o afetem, sinalizando também a opção do legislador por uma intervenção pactuada, menos autoritária, e, portanto, potencialmente mais eficaz, e de maior significado para o jovem. O Plano Individual, dessa maneira, se propõe a organizar o atendimento socioeducativo para avaliação e monitoramento do trabalho dos profissionais do programa, favorecendo maior controle, transparência e visualização clara dos envolvidos diante da execução das medidas.

Considerando seus aspectos normativos, o PIA se coloca como um instrumento fundamental para garantir a equidade do processo socioeducativo, por tratar-se da memória registrada e ativa dos mais importantes aspectos da vida e do processo socioeducativo do adolescente. Por ser um instrumento elaborado, à priori, coletivamente pela equipe multiprofissional da unidade, junto com o adolescente, o PIA estabelece metas individuais e ações técnicas dos profissionais, na perspectiva

de acolher, dar apoio, facilitar, acompanhar e incluí-los em programas, projetos, atividades ou serviços durante a sua execução, criando condições e oportunidades educativas facilitadoras para o cumprimento das atividades individuais e coletivas previstas.

Trata-se, por tanto, de uma proposta pedagógica em que o adolescente tem conhecimento do processo do qual participa, de modo a romper com práticas mecânicas e burocratizadas impostas.

O PIA preconiza que os programas socioeducativos articulem as políticas públicas com as políticas de diferentes setores da sociedade, segundo o princípio da incompletude institucional. Deve estimular ações integradas entre operadores de medidas socioeducativas, setores governamentais e não governamentais vinculados a políticas de atenção ao adolescente que cumpre medida socioeducativa, tais como, de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e justiça. Isto implica na realização de atividades externas e na organização de mecanismos de gestão compartilhada das unidades de execução de medidas socioeducativas (ILANUD, 2004).

No processo de implantação da lei é fundamental uma formação adequada dos quadros profissionais para que o PIA não se torne um documento de especificação da individualidade, com caráter de disciplinamento dos indivíduos, gestão e controle de populações tidas como perigosas. A complexidade da ação profissional tem por exigência a perspectiva interdisciplinar em que o desenvolvimento do conhecimento permita a intersecção e a interlocução entre diferentes abordagens disciplinares.

No cotidiano concreto dos operadores de medidas socioeducativas, adolescentes e famílias, percebe-se a tensão entre o discurso de participação democrática e as condições objetivas que o Estado e a sociedade oferecem à participação do adolescente autor de ato infracional.

Assim, a proposta do PIA terá seu lugar e significado quando propiciar aos adolescentes a oportunidade de deixarem de ser meras vítimas da sociedade injusta em que vivemos para se constituírem em agentes transformadores desta mesma realidade (MAIOR, 2006).

### 3 LIMITES E POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO – PIA

O desafio em compreender o Plano Individual de Atendimento (PIA) para além dos aspectos normativos, na promoção de atendimento à adolescentes em processo de cumprimento de medida socioeducativa, vai exigir a adoção de um conceito de socioeducação, “resultantes de uma opção deliberada que sempre guarda, com maior ou menor intensidade, a previsibilidade, o planejamento, a visão de futuro na mente e na expectativa do educador e do educando” (COSTA; PEIXOTO, 2006, p. 64).

Para Guará (2011), a socioeducação

representa a ação profissional diversificada que incide em diferentes domínios e contextos sócio-institucionais nos quais se oferece ao adolescente que cumpre medida socioeducativa as oportunidades de desenvolvimento pessoal e social para garantir e promover seus direitos e responsabilidades. Incluem-se especialmente, as estratégias, recursos, técnicas e práticas educativas ou terapêuticas para a formação, apoio, atenção e orientação do adolescente com vistas à sua inserção social dentro dos padrões de conduta esperados pela sociedade (GUARA, 2001, p.116).

A gradação, na severidade da medida atribuída pelo sistema de justiça da área da infância e juventude – que vai da advertência à privação de liberdade – deve considerar a capacidade de o adolescente cumprir a medida, levando em consideração a gravidade do ato infracional e suas circunstâncias, a sua condição peculiar de vida, enquanto um sujeito em desenvolvimento. Para tanto, a aplicação de uma ação socioeducativa, segundo Guará (2011, p.118), “precisa ser adaptada a demandas específicas de cada sujeito, pois há também, na confluência entre as práticas jurídicas e socioeducativas, um processo de construção de subjetividades”.

Com isso queremos enfatizar que se perspectiva que o adolescente possa confrontar-se com sua história e a ressignificação de sua conduta, é necessário que o processo de socioeducação agregue, além de um conjunto de ações e oportunidades, também um forte apoio pessoal para o desenvolvimento de sua identidade e vinculações sociais que lhe proporcionem suporte contínuo (GUARÁ, 2011, p.118).

O projeto de inserção social de adolescentes autores de atos infracionais deve, “na busca dos caminhos possíveis para a reorientação dos valores, condutas e perspectivas” [...] “reconhecer as vinculações entre as

transformações individuais pretendidas com as relações macrossociais envolvidas” (apud GUARÁ, 2011, p. 129). Deve também considerar que tratam de adolescentes, via de regra, com histórico de exclusão social e de exacerbação da violência urbana, movido pela instabilidade e fragilidade pessoal, social e moral.

As medidas socioeducativas em meio aberto – prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida – permitem alternativas de atenção e educação mais solidárias com as famílias, a comunidade e a rede de serviços locais. Por um lado, tem “a crença na alternativa mais positiva da educação social, em sintonia com a teleologia da socioeducação – a de formar o adolescente como pessoa e como cidadão, fortalecendo seus laços familiares e comunitários” (GUARÁ, 2011, p.119). No entanto, por outro lado, o cumprimento dessas medidas é estabelecido por uma determinação judicial, cujo descumprimento acarreta sanções legais, ou seja,

As medidas socioeducativas apresentam as características de imperatividade (não dependem da anuência do adolescente), de afluência (geram transtorno, esforço, restrição de direitos ao adolescente) e de coercitividade (o adolescente é obrigado a cumprir sob a pena do agravamento de sua situação, por exemplo, da chamada internação-sanção, prevista no artigo 122, do ECA) (FILHO, 2013, p.20).

Assim, há de se reconhecer que a “implantação das medidas socioeducativas continua a ser o ‘calcanhar de Aquiles’ do Estatuto da Criança e do Adolescente” (Costa, 2006, p. 465), cuja “chamada da proposta pedagógica persiste como pano de fundo da arbitrariedade” (Amaral e Silva, sd.) e, paradoxalmente, busca-se a criação de um “processo pedagógico com potência para auxiliar o adolescente a modificar seu comportamento, a fim de que se ajuste às regras de convívio” (Machado, 2003).

Enfim, a medida socioeducativa tem finalidade pedagógica, mas somente pode ser “aplicada” para adolescente que tenha praticado ato infracional que, por sua vez, é uma conduta definida em nosso ordenamento como crime ou contravenção. Portanto, cuida de ofensa à norma de conduta, cuja esfera penal preocupou-se, e não de mero desvio administrativo ou civil, em que pese, em muitas circunstâncias, o reflexo dessa conduta nas demais áreas (FERREIRA, 2012, p. 140).

O que se percebe é que as medidas socioeducativas trazem, ainda, um forte caráter de sanção, com a necessidade de penalização do adolescente, preocupado em dar uma resposta estatal ao ato ilícito cometido. O artigo 103 do Estatuto “considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou

contravenção penal” (BRASIL, 1990). Em outras palavras, as medidas socioeducativas, que pressupõem o direito à proteção dos adolescentes, na realidade se têm revelado um processo contínuo de criminalização do adolescente pela via da responsabilidade penal.

[...] nem mesmo aqui ele se encontra preparado para o cumprimento da medida, pois esse adolescente, primeiro, demonstra que não quer vir, ele até fala para o juiz que vem, mas não é sua vontade, por “n” motivos, mas ele não quer pagar pelo que fez, pois entende apenas a questão da penalização (P.6).

Os primeiros atendimentos são mais para orientações e informá-los quanto à medida, ou seja, a interpretação da medida, pois muitos vêm com a ideia de que é apenas “assinar a LA”, sem entender a aplicação da medida (P.3).

Essa perspectiva mostra que as medidas socioeducativas têm encontrado dificuldades em romper com a vertente criminalizante trazida pelos Códigos de Menores (1927 e 1979), prevalecendo a herança de penalização e de responsabilização do adolescente que pratica o ato infracional, ganhando um caráter impositivo e de controle, contrariando os preceitos inovadores contidos tanto no Estatuto como no SINASE.

Ainda, propõe, “não apenas a responsabilização do causador do dano, valendo-se de recursos outros à punição e à sua estigmatização”, mas, sim compreender “suas verdadeiras motivações e procurando intervir em sua gênese, nas relações econômicas e sociais desiguais” (VELTRI, 2006, p.119).

É importante trabalhar com o adolescente a responsabilização de suas escolhas, pois ele deve ter ciência de que aquilo que ele está fazendo tem suas consequências; mesmo sendo um adolescente ele sabe das escolhas que são erradas. Porém essas situações estão tão enraizadas em sua vida, que acha ser natural um ciclo intergeracional que já faz parte do seu contexto de vida. Quando você traz, então, ao adolescente a questão da responsabilização, é fazer ele pensar se é isso que ele quer para a vida e as consequências. Mostrar para ele que existem outras opções, que tem como mudar. (P.3)

A fala dos profissionais da equipe multiprofissional, reflete uma vertente ainda de culpabilização dos adolescentes pelos seus atos, ao entender que o processo que os levou à prática do ato infracional se deu por meio de suas livres escolhas, desconsiderando os rebatimentos da sociedade capitalista na vida desses adolescentes. É importante compreender que a grande maioria desses “causadores de danos” também sofreram violações de seus direitos, cotidianamente e, na maioria

das vezes, irreversíveis para as suas vidas.

Além da necessidade de compreender que se trata de um adolescente com características peculiares, em um processo de medida de socioeducação, a sua efetividade, pressupõe a responsabilidade do Estado e da sociedade, envolvendo todas as políticas públicas.

Um adolescente nos relatou que vende drogas no Parque do Povo para um público que possui melhores condições financeiras e ele falou, indignado, que as pessoas que compravam sua droga eram os estudantes de medicina, de odontologia e isso o impressionava, pois ele era vagabundo, mas essas pessoas tiveram de tudo, acesso a uma faculdade, os pais que pagam tudo e estão ali usando a droga que ele vendia. Depois eu preciso de um médico e quem está ali para me atender, foi cara que comprou minha droga. O que acaba por desmistificar que só os jovens pobres usam drogas. As pessoas acabam por culpar os adolescentes pobres sem conhecer a realidade desses adolescentes. Quando realizamos a visita nos deparamos com a realidade desses adolescentes, o bairro, a situação da casa, as condições em que vivem. E aí você para, para pensar o trabalho com esses adolescentes diante da sua realidade, o que eles tiveram acesso (P. 3).

A desigualdade social e um Estado omissivo, torna-se evidente, frente à denúncia do adolescente sobre a fragilidade do contexto em que vive, bem como a ineficácia na efetividade das políticas públicas frente à situação de vulnerabilidade social à qual são expostos grande parte desses sujeitos.

Aos profissionais, cabe compreender, na fala dos adolescentes, a existência de um potencial de sujeitos críticos com capacidade de analisar e pensar sua própria história de vida, assim como, o contexto que fazem parte socialmente, o que vai exigir desses profissionais uma leitura mais crítica sobre as estratégias de intervenção que venham atender as reais necessidades do adolescente e de sua família.

Desse modo, segundo Melo (apud Guará, p. 131), a responsabilização do adolescente trazida pela medida socioeducativa não tem “por efeito apenas a reparação de um dano causado, mas, ainda, a chamada à responsabilidade de interpretar seu presente e de se colocar como arquiteto do futuro, enfatizando a potência de vontade”.

Portanto, a intervenção desse segmento requer a preocupação não só com a aplicabilidade das medidas socioeducativas a partir de um planejamento individual, mas respeitar suas deficiências, dificuldades, seus objetivos e potencialidades.

### 3.1 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PIA FRENTE À NORMATIZAÇÃO TRAZIDA PELA LEI 12.594/12 (FORMALIZAÇÃO).

A Lei nº 12594/12 traz, em seu ordenamento jurídico, o princípio da “individualização, considerando-se a idade, capacidade e circunstâncias pessoais do adolescente” (Art. 35). O art. 49, dentre os direitos garantidos, prevê que o adolescente deve ser “respeitado em sua personalidade, intimidade, liberdade de pensamento [...]” (BRASIL, 2012). Nesses aspectos normativos que o PIA traz em seu escopo uma particularidade, ou seja, leva ao fim a época do improviso, do “achismo” e do excesso de subjetivismo.

Com o PIA, percebemos que nossa intervenção ficou melhor direcionada, porque você trabalha em cima do PIA, com o adolescente, sendo um processo de construção, de reconstrução em que entra nas questões que se fazem no PIA como o trabalho. Todo mundo precisa trabalhar, porque entra a questão financeira, mas o adolescente não tem idade para o trabalho, daí você tem que ver como irá trabalhar isso com o adolescente, como a condição da inserção nos locais de trabalho enquanto aprendizagem, a questão da escola, entre outros aspectos presentes no PIA (P.3).

Eu acho que o PIA materializou o trabalho, é um importante avanço diante de todas essas mudanças que vêm ocorrendo (P.6).

Eu acho que, no trabalho, o PIA é importante pois permite à família visualizar esse plano e a pessoa vai se colocando diante das questões, como a educação...e isso se concretiza no final, quando a família assina, porque é uma coisa que deve ser acordada, onde vai escrever tudo, mas tem assuntos, por exemplo, que família não quer que constem no PIA, mas explicamos que ficará somente nos nossos relatos. Dessa forma, aquilo que ela não concordar, nós temos que tirar, porque é um acordo, que nós vamos conversando e sendo tudo escrito; e que no final, a família fica com uma cópia deste documento (P.8).

O direcionamento representado pela normativa legal, em relação à implementação do PIA, é aceito pelos profissionais enquanto um processo que permite visualizar as ações planejadas tanto por parte do adolescente como de sua família, ao longo do cumprimento das medidas. No entanto, a compreensão do PIA, pelos profissionais, enquanto um instrumental que dá materialidade às suas ações, coloca em risco que a sua intervenção fique apenas no limite do que foi previamente estabelecido pelo PIA, perdendo de vista a capacidade de singularizar a medida de acordo com as necessidades efetivas dos indivíduos e das demandas das políticas públicas.

Ainda, o que se evidencia nessa análise, é o posicionamento dos profissionais que reconhecem os aspectos normalizadores do PIA, como instrumento que veio apenas para formalizar as ações que os mesmos já vinham desenvolvendo no cotidiano de seu trabalho. A normativa acaba por determinar o fazer profissional de previsão, registro e gestão das atividades, no limite dos aspectos formais estabelecidos no PIA.

Antes, na verdade, nós não elaborávamos o PIA no papel, mas na prática ele já se realizava, sendo que esta prática que nos proporcionou a elaboração destas perguntas que constam hoje no PIA (P.5).

A legislação, na verdade, vem, para preencher uma lacuna jurídica. Existia uma lacuna ali, e ninguém normatizou essa situação. Nós, antes da legislação, nos utilizávamos de outras ciências, serviço social, sociologia, filosofia... tudo que imaginávamos, até os costumes, o que temos por moral. Como nós vamos trabalhar essa família dentro do esperado, dos preceitos morais que temos, da sociedade? Então a gente montava um questionário, um cadastro que, dentro desse cadastro, tínhamos o nosso trabalho registrado, para suprir o que o governo até solicitava pra gente, nós fazíamos essa análise... então, o que nós vamos trabalhar com esse adolescente? Oficinas, regras... Porém isso não era algo formal. E o que ganhamos com a norma? Significa que agora tem que ser, além dessa parte jurídica que é bem diferente da social, porque não adianta você chegar e sentar com o adolescente e conversar como tem que ser, se temos uma legislação que diz que tem ser dessa forma. Então, nós tínhamos o nosso trabalho e nos deparamos com uma lei (P.6).

A efetivação do PIA é percebida pelos profissionais como uma determinação ainda revestida de uma vertente autoritária e de controle, em que as suas ações, muitas vezes, não condizem com a necessidade de atuação.

Muitas questões referentes ao PIA acabam sendo uma questão impositiva, eu devo fazer algumas coisas, porque são determinadas (P.8).

Então se torna, muitas vezes, algo que você faz, para cumprir o prazo, pois essa acaba sendo a preocupação principal. Às vezes é até uma violência quando você exige certas coisas, como a questão da escola, pois as escolas são obrigados pelo juiz a colocar o adolescente na escola, mas o adolescente também está obrigado a estar lá, porque, muitas vezes, ele também não quer (P.3).

Se, por um lado, a regulamentação e a formalização de PIA tem como proposta inserir o adolescente em um novo patamar de garantias de direitos legais, por outro, tem engessado a intervenção profissional, na medida em que exigem que os procedimentos formais e burocráticos sejam executados com tempo restrito (15 dias), sem a possibilidade de aprofundar seu conhecimento sobre a situação real do

adolescente para um atendimento qualificado. O que se percebe, na maioria das vezes, é que as ações se tornam pontuais, não contemplando as expectativas e o contexto de vida do adolescente, permanecendo o processo de invisibilidade e criminalização desses adolescentes.

O PIA deve constituir um estudo de alternativas e possibilidades concretas que sirva como guia para a intervenção socioeducativa, considerando fundamentalmente as potencialidades dos adolescentes, sem a sua “homogeneização” a partir dos seus atos. Deve ser compreendido como força motriz para o processo de (re)socialização e elaboração de um projeto de vida, fundado no presente, com perspectiva de construção no futuro, mantendo o adolescente ativo em todo o processo (AMORIM, 2013).

A ação socioeducativa deve respeitar as fases de desenvolvimento integral do adolescente levando em consideração suas potencialidades, sua subjetividade, suas capacidades e suas limitações, garantindo a particularização no seu acompanhamento. Portanto, o plano individual de atendimento (PIA) é um instrumento pedagógico fundamental para garantir equidade o processo socioeducativo (BRASIL, 2006, p. 48).

Analisar os aspectos singulares e subjetivos de cada adolescente, que se encontra em processo de construção de sua identidade, com uma história única, na qual se inscreve a prática do ato infracional e suas consequências, significa evitar a coisificação e massificação do ser humano garantindo o preceito universal de sujeito de direitos. Um mesmo tipo de ato infracional pode ter repercussões e significados diferentes para cada adolescente e uma mesma conduta pode ser passível de diferentes leituras.

Então temos, lá, os requisitos no PIA, porém não dá para ficar uma coisa que você só coloca no papel, porque, quando você vai colocar sua ação, você deve estar preocupada como este adolescente se encontra hoje para saber como trabalho minha ação, o que eu trazer para este adolescente? É importante porque você coloca ao adolescente, que o PIA vai ser trabalhado ao longo da medida, percebendo os avanços, as conquistas. Porém, no dia a dia, ele vem trazendo outras coisas, outras situações que exigem de você novas ações, não dando para ficar rígida ao PIA, pois o adolescente acaba por trazer outras demandas, mas claro que o PIA norteia, que dá um direcionamento, mas que deve ser bem flexível, não uma coisa engessada. Dessa forma, o PIA pode ser entendido como metas que você estabelece junto com o adolescente e que o profissional tem suas ações, mas que muitas vezes tem que alterá-las ao longo do cumprimento da medida (P.3).

O PIA, enquanto instrumento dinâmico e flexível, tem a preocupação de acompanhar o desenvolvimento de cada adolescente, construído interdisciplinarmente com sua família, de modo mais fidedigno aos anseios e necessidades do adolescente, fortalecendo os vínculos familiares e assegurando a emancipação cidadã do jovem. O PIA inicia sua construção com o estudo do caso, em que são organizados dados sobre o adolescente e sua família, registrando suas necessidades, aptidões, competências e interesses.

No entanto o processo torna-se complexo ao tratar de adolescente que, ao longo de sua vida teve seus direitos violados, sem condições de acesso à bens e serviços necessários. Paradoxalmente, ganha visibilidade, como “sujeitos de direitos”, quando pratica o ato infracional. É nesta condição que cabe ao adolescente expressar-se sobre seus anseios, e levado a acreditar na possibilidade de que suas aspirações serão concretizadas.

Evidencia-se nas falas dos adolescentes que o cumprimento da medida, é apenas uma forma de atender uma determinação judicial, o que acaba, muitas vezes, voltando para o crime, revoltado com o sistema que o excluí (SILVA, 2007).

Na minha vida, nada mudou, venho para cumprir e boa (A.3).

Cumprir a medida é maior atraso, maior “tiração”, não gosto de ter que vir aqui, quero mais é sair fora (A.1).

Uma outra preocupação se dá diante do aspecto normativo e legal que norteia a elaboração do PIA, que coloca, necessariamente, um prazo pré-determinado de quinze (15) dias para entrega do plano ao Poder Judiciário. Esta normativa vem na contramão do direcionamento preconizado pela participação e protagonismo do adolescente, respeitando suas particularidades e história de vida.

[...] até porque com 15 dias, que nos é o prazo solicitado, você não conhece o adolescente para você traçar um plano. Eu acho isso um exagero, porque o adolescente chega hoje e eu já tenho que traçar um plano para seis meses, com ele, e não dá, porque você ainda não conhece o adolescente e, nos primeiros encontros, tanto os adolescentes e suas famílias ainda não estabeleceram o vínculo, além do fato dos segredos que perpassam as relações que só no decorrer da medida é que você vai conhecendo esses adolescentes e suas famílias e você vai percebendo que o PIA você vai ter que mudar muita coisa, então o profissional deve ter essa visão. Dessa forma, eu entendo que o PIA deveria ser construído no dia a dia, ir trabalhando...pois, somente com 15 dias, não atende o que de fato se propõe (P.3).

A dificuldade se dá nesse momento, pois como é que você faz uma pessoa participar de um processo de construção desse plano já nos primeiros encontros (P.5).

Ainda, esta condição é agravada quando o tempo para a efetivação das propostas elencadas no PIA deve ser cumprida no período de seis meses, sem considerar o processo que envolve ações de mudanças na vida dos adolescentes, com complexas situações que os levaram à prática do ato infracional. Todavia, importante lembrar que esta dificuldade trazida pelos profissionais não significa, como afirma Guará (2011), a postulação de mais tempo da medida, mas a necessidade de garantir serviços e programas da rede de atendimento, por meio de políticas públicas de educação, cultura, saúde, trabalho, esporte, assistência social, de modo a atender os adolescentes, de modo especial, aqueles em situação de risco. Isto significa que são adolescentes que vivem em circunstâncias especiais, com outro tempo necessário ao processo de socioeducação. Para Cavaliere (2006, p. 101),

Se quisermos imaginar um tipo de vivência na esfera pública relativa ao acesso e usufruto de bens simbólicos, que possa gerar processos formativos que rompam as inércias da estrutura social, o tempo em que o indivíduo está sob a ação da instituição tem que ser não apenas ampliado ou intensificado mas qualitativamente transformado.

Portanto, a ação educativa deve possibilitar que a normativa, inerente ao cumprimento da medida, seja um ponto de partida para o enfrentamento das necessidades pessoais e sociais dos adolescentes, e um tempo de amadurecimento para o processo de responsabilização. O tema da responsabilização deveria constituir um estímulo ao desenho de propostas criativas para cada sujeito da ação socioeducativa.

### 3.2 A INTEGRALIDADE DAS AÇÕES: O PAPEL DA REDE DE ATENDIMENTO NA EFETIVIDADE DO PIA

O PIA deve ser construído sob a perspectiva dinâmica, de acordo com as demandas efetivas de cada adolescente. As metas previstas têm que contar com o respaldo das políticas públicas, de modo a subsidiar os programas

socioeducativos, segundo o princípio da incompletude institucional (BRASIL, 1990). Para tanto, a equipe multiprofissional deve ser capaz de considerar a complexidade de cada situação, analisar e acompanhar, permanentemente, as demandas dos adolescentes e suas famílias, com domínio e conhecimento para acessar a rede de atendimento pública e comunitária para promover a garantia dos direitos.

A integralidade do atendimento socioeducativo deve ser articulada para o desenvolvimento do adolescente em uma perspectiva construtiva. Conforme afirma Pellegrino (1987, p. 199, apud, AMORIM, 2011, p.34), “a lei não existe, para humilhar e degradar o sujeito, mas para estruturá-lo, integrando-o no circuito do intercâmbio social”. Neste sentido, ainda de acordo com Amorim, (2011), na construção do PIA, devem ser pactuadas com o adolescente e sua família, alternativas, metas e compromissos plausíveis de serem atingidos, de forma que possam auxiliar na organização do presente e criar perspectivas de futuro, desvinculadas do ato infracional, promovendo um novo “intercâmbio social”.

A integração adolescente-família-programa de atendimento-equipe técnica é o primeiro passo para o êxito da medida. Todavia, nenhum desses atores, ainda que agindo de forma coesa, tem a responsabilidade única de criar as possibilidades sociais ao adolescente. Deve contar com a participação efetiva do Estado e da sociedade de um modo presente e comprometida.

É por meio da articulação conjunta dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos, bem como dos serviços necessários para a intervenção socioeducativa de orientação, apoio, proteção, promoção e prevenção social. Ainda se faz necessários os programas especializados, constituídos por uma agregação simultânea de ações do poder executivo, do poder judiciário e de outras instituições que se complementam, tendo por objetivo a inclusão social do adolescente autor de ato infracional em cumprimento de medida socioeducativa.

De acordo com Souza:

#

A ideia de rede tem por base o Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente, compreendendo os diversos atores que interagem para garantir esses direitos.[...] Assim, esse sistema de garantia apresenta eixos de ação(promoção de direitos, defesa dos direitos e controle social) que criam redes internas e entre si (2008, p. 45-46).

No entanto, a realização do PIA para cada adolescente, não é tarefa fácil. São limites relacionados à falta de recursos materiais e/ou financeiros, falta de

vagas na rede de serviços, ausência de equipamentos sociais, além de problemas de preconceito, insegurança, risco pessoal, ameaças que, muitas vezes, nem a equipe multidisciplinar, nem o adolescente e nem sua família conseguem superar.

Até porque a gente constrói o PIA aqui, mas, na verdade, esse PIA, para ele ter efeito, precisamos da rede. E aí? Muitas vezes, a gente trava, porque nós sabemos todas as dificuldades em trabalhar em rede. O que pega mais para nós é a questão da educação e da saúde, educação, porque praticamente todos vêm fora da escola, é difícil um que fala que está estudando.

Então, para ter efeito o PIA, precisaríamos ter toda essa rede funcionando, porque o trabalho não depende somente do CREAS...nós temos que encaminhar para a UBS. Aí entra um problema maior, porque daí você encaminha, a gente liga, para saber qual a UBS, se tem psicólogo, para atender, porque não são todos os postinhos que têm psicólogo. Daí eu entro em contato com a psicóloga e explico a situação e ela pede um encaminhamento; pede para ir ao posto, que ela vai agendar o atendimento, isso para um mês, dois meses? Não sei como isso funciona. Essa é nossa dificuldade, quando o juiz determina para nós tratamento psicológico, o nosso trabalho nós fazemos, que é o encaminhamento para a saúde, pois ela não é feita pela assistência social, daí que entra o trabalho em rede cada um com sua especificidade no trabalho, não conseguimos trabalhar com o menino que precisa de um tratamento psicológico. O que mais dificulta o trabalho para mim é a questão da rede (P.3).

E quando você liga na escola, para saber sobre o adolescente, o diretor já começa descarregar todos os seus problemas e de mais quinze adolescentes que estão dando trabalho. O importante é saber pelo menos como funciona a rede, para nos sabermos, também, para onde temos que ir, para gente se posicionar frente ao trabalho para esse adolescente, porque senão acabamos por achar que o CREAS é a porta de entrada para se resolverem todas as mazelas da vida dessa pessoa, dessa família, e não é por aí. Nós temos que ter essa noção quanto ao trabalho da rede para a gente saber onde encaminhar, porque senão o fardo fica muito pesado e quando você está trabalhando com o juiz, não entende que o juiz está especificamente com esses adolescentes no cumprimento da medida, mas existem outras situações que acontecem com essa família, que necessita de outros setores (P.6).

As dificuldades apontadas demonstram que o processo de individualização da intervenção junto a este segmento, apresenta muitas fragilidades e limitações da rede de atendimento.

Dada a complexidade da situação vivida por crianças e adolescentes brasileiros, as ações, para este segmento, vêm exigindo uma ampla articulação entre os diversos setores e níveis governamentais, para superar a fragmentação e a setorialização das várias políticas, com frequente superposição de ações de organismos governamentais e não-governamentais (Pereira; Blanes, 1994).

Uma outra questão a ser analisada está relacionada aos problemas internos da instituição, sendo a mais comum, a ausência de membros para a composição da equipe multidisciplinar, comprometendo a qualidade técnica e operacional do trabalho:

A dificuldade também se dá pela deficiência da equipe que deve dar conta da grande quantidade de adolescentes inseridos no serviço. Então o que me frustra é não conseguir atender a todos os adolescentes, então eu conheço a superficialidade do trabalho, eu percebo que demandas específicas para determinadas áreas que são escorregadas pelos dedos da mão, porque é humanamente impossível atender a todos, mas eu tento lidar com a minha frustração, de fazer um trabalho como se deve, porque o orientador ele é a pessoa de referência de tudo, ele que vai fazer essa máquina no tempo de medida, porque ainda a equipe está desfalcada, só que para que uma equipe que funcione do jeito que se deve, ela precisa ser planejada... acho que é um processo de construção que abarca tudo; e o risco de você adoecer, quando se envolve nessas questões é muito grande, porque você percebe o orientador sufocado. Então a mini equipe que nós temos hoje vai atender a maior necessidade, sendo que o legal do trabalho seria atender a todos, fazer o trabalho como se deve fazer, mas é uma dificuldade que se encontra em todos os setores, até mesmo no poder judiciário (P.7).

Essa complexidade perpassa também outras instituições de atendimento, colocando em risco a qualidade de atendimento junto ao adolescente em cumprimento de medida, frente ao processo de desqualificação dos profissionais pela falta de estrutura necessária para o trabalho socioeducativo.

Ainda, à equipe são colocadas metas e exigências por um desempenho eficiente e eficaz, em uma condição em que resta realizar um trabalho por vezes fragmentado, o que não permite o alcance de resultado necessário e almejado, no sentido de romper e superar com as práticas reiteradas de adolescentes envolvidos em atos infracionais.

A configuração desse atendimento reafirma a omissão do Estado em não assumir sua responsabilidade frente a estes sujeitos que, ao longo de suas vidas, vêm sofrendo as mais variadas violações de seus direitos.

Na perspectiva da proteção integral, todas as políticas públicas precisam ser articuladas de modo que possam garantir programas e serviços de qualidade nos territórios, principalmente àqueles considerados os mais vulneráveis. Portanto, a intervenção direta junto ao adolescente envolvido em atos infracionais é uma tarefa complexa em que todos os atores sociais e políticos envolvidos com a

questão tem responsabilidade individual e coletiva na melhoria da condição de vida deste segmento.

### 3.3 A PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS NO PROCESSO DE EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS FRENTE AOS ASPECTOS NORMALIZADORES DA LEI 12.594/12

Considerar a inclusão da família participante do processo de planejamento para o cumprimento da medida socioeducativa pelo adolescente, tem por base a convicção de que o núcleo familiar é o espaço privilegiado de acolhida e de defesa do adolescente, principalmente para garantir o processo pós-cumprimento da medida. Essa convicção se apoia, também, na premissa de que o vínculo afetivo e a referência familiar são fundamentais para o desenvolvimento e construção da integridade física, psicológica, afetiva e moral do adolescente.

A família tem um papel determinante na manutenção da ordem social, na reprodução, não apenas biológica, mas social, isto é, na reprodução, na estrutura do espaço social e das relações sociais (BOURDIEU, 1996, p. 31).

A Lei nº 12.594/2012, em seu art. 52, impõe aos pais/responsáveis o dever de participar do "processo de ressocialização" dos adolescentes, assim como estabelece, de maneira expressa, a obrigatoriedade do desenvolvimento de ações de orientação, apoio e promoção social das famílias dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Tanto o Estatuto quanto a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, dispõem que o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, bem como de suas famílias, será no âmbito do CREAS.

A priorização da família, na agenda da política social envolve, necessariamente, a inclusão das famílias em programas e serviços de apoio e fortalecimento do seu papel, frente a situação em que filhos se encontram em conflito com a lei.

A elaboração do PIA, conta com a presença dos técnicos, do adolescente e da família para uma pactuação de metas e compromissos, elencados tanto pelos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, como de suas famílias. Este contrato servirá de subsídio à equipe, para realizar o

acompanhamento, a avaliação e controle, com argumento pedagógico de compreender e acompanhar a evolução pessoal desse adolescente.

A construção do PIA é de responsabilidade da equipe técnica que acompanha o adolescente, com a indispensável participação dos pais e/ou responsáveis no processo, sendo a omissão destes passível de responsabilização administrativa. Ou seja, à família cabe, obrigatoriamente, cumprir, junto com o adolescente, a medida, a partir das atividades propostas, nas quais a sua omissão repercute negativamente sobre o processo.

A corresponsabilidade da família, inclusive prevista na lei, tem um aspecto normativo, dando um caráter de protagonismo ao processo socioeducativo.

Todavia essa perspectiva persegue um caminho inverso ao que se propõe. Corre um sério risco de responsabilizar, não só o adolescente pela sua situação, mas também sua família, cujos direitos foram violados sistematicamente. Assume-se, assim, um caráter de culpabilização da família pelas situações de desproteção vivenciada pelos seus filhos. No entanto, as condições históricas de vida dessas famílias não lhes permitem que elas sejam propulsoras e protagonistas de um processo que assegure o desenvolvimento de seus filhos. Compreender essa dinâmica não é a mesma coisa que culpabilizar as famílias (GOMES; PEREIRA, 2005).

Com a minimização do papel do Estado neoliberal, caracterizada pela lógica da destituição e privação de direitos, tem-se, na família, uma espécie de garantia ética, moral e material, que deve assegurar que homens, mulheres, jovens e crianças vislumbrem alguma possibilidade de inserção social, o que traz à família um sobrepeso e uma responsabilização diante do “fracasso” ou “sucesso” de seus membros.

A princípio, achamos que essas situações nunca vão acontecer com a gente, né?, porque a gente acha que com o filho da gente nunca vai acontecer, que está sempre tudo perfeito, e não é por aí, entendeu. E quando a gente, nessa situação, recebe a intimação para ir ao Fórum, a gente fica se colocando, mas eu tenho que ir no fórum? Aí passa um tempo, temos que ir de novo; e tem que ir. Daí a gente pensa não é meu filho, eu tenho que ir, né? e a gente fica se perguntando aonde é que eu errei com ele, procurando, porque sempre fui uma mãe dedicada até hoje, mas a gente se culpa, não precisava disso, mas você está entendendo? Ele não teve envolvimento com drogas, mas fui chamada no Conselho Tutelar, para falar com a assistente social. Aqui você está entendendo? E a gente sempre conversava com ele, eu, minha mãe, o pai dele, mas aconteceu (F.1).

Aí que eu comecei a perceber como faz falta o pai também estar junto, na escola, no basquete que ele ia, na computação, então eu tive minhas faltas. Daí é como ela falou, eu não sei onde eu errei tanto (F.2).

Eu sempre trabalhei e, quando isso aconteceu, eu ficava me perguntando onde foi que eu errei, eu me sentia culpada, devido a minha separação, porque eu me separei do pai dele (F.3).

Eu olho assim, por mais que tenha errado, eu não me julgo que eu errei, porque foi muito pouco o que aconteceu, para eu descobrir que ele era usuário. E ele afirmava, na delegacia, que era usuário. E quando questionada sobre o tempo, ele dizia, sei lá, há mais ou menos um ano. Foi ali que me deparei com isso e fui questionada se eu não sabia de nada e eu disse que não, porque ele sempre cumpriu as regras, dentro da minha casa (F.5).

Se falta uma rede sólida de apoio à família – diante de um contexto adverso de direitos violados e não acesso às políticas sociais – em que as famílias vivenciam tensões permanentes na garantia da sua sobrevivência, cuidado e proteção de seus membros, resta indagar-se como a família pode desempenhar, de forma satisfatória, todo o conjunto de tarefas e obrigações que deveria estar dividindo tanto com o Estado quanto com a sociedade e o mercado. O que se observa, então, é uma erosão da capacidade da família, que, na busca dilacerada de uma rede de proteção social e de estratégias de sobrevivência, concorre, para tornar ainda mais frágeis seus vínculos sociais e pessoais (SALES, 2007).

Quando eu fui preso, minha mãe ficou desesperada e eu fiquei mal de ver minha mãe daquele jeito, ela vai em todos os lugares comigo (A.9).

Acho que eles ficam chateados, porque eles avisam e, mesmo assim, a gente faz algo errado (A. 8).

Minha mãe ficou muito chateada, quando ficou sabendo, ela quase me matou (A.13).

A família dos jovens autores de atos infracionais geralmente vive um contexto de exclusão e vulnerabilidade social. Assim, a qualidade de vida desses indivíduos fica bastante comprometida devido à falta de recursos financeiros, materiais e afetivos, bem como de um apoio concreto das instituições públicas (FEIJÓ; ASSIS, 2004).

A proposta de reorganização familiar só será possível, se os operadores do Sistema de Garantia de Direitos vencerem o preconceito ainda existente em relação à família, entendendo-a como única responsável pelo

cometimento do ato infracional pelo jovem. Ampliar o conceito de família também poderia contribuir para um trabalho mais eficaz com esta população (MELLO, 1997).

O PIA, na sua propositura, traz implicações não só na intervenção socioeducativa relacionado ao adolescente mas também na formação da equipe que trabalha na instituição socioeducativa. Dessa forma, para um agir de forma integral é que as instituições passam a priorizar equipes multiprofissionais, com a centralização do trabalho no adolescente, no conhecimento de sua realidade e nas atividades socioeducativas, de modo a evitarem atitudes isoladas e antagônicas. O exercício do PIA deve permitir, nesse processo interventivo, a escuta qualificada do adolescente e de sua família, com o registro de possíveis problemas vividos, internamente, na instituição socioeducativa, e estudos das questões geradoras dos problemas, na busca por soluções coletivas.

Segundo Mariotti (2007) a escuta implica no atendimento dos usuários com responsividade, presteza, utilizando-se de comunicação clara, simplificada e compreensível. Quando o usuário se utiliza da escuta qualificada, a possibilidade da eficácia e o resultado das ações se ampliam.

A escuta realizada é extremamente importante, principalmente no primeiro atendimento, porque eles chegam sem informação alguma, tanto a família quanto o adolescente. Alguns chegam resistentes a cumprir a medida, porque acham que não merece a medida. E esse ouvir acho que é importante, porque, em muitos lugares por que passou ele ainda não foi ouvido, só são determinadas as coisas para ele. Então, é importante deixar a família falar, o adolescente, informar sobre o cumprimento da medida, porque muitas vezes, ele vem, mesmo, com essa visão quanto à obrigatoriedade da medida. E após o vínculo, você conseguirá explicar para ele o trabalho e conseguirá realizar, tudo a que se propõe, claro que respeitando o limite dele, porque as vezes você vai propor algo ao adolescente que ele não está preparado naquela hora (P.3).

A escuta faz parte não somente do primeiro atendimento mas também de todos, mantendo a porta do serviço aberta, porque muitas vezes, se ele for procurar ajuda em uma delegacia, por exemplo, poderá encontrar posturas agressivas que não partem de uma acolhida. Então a acolhida e essa escuta são constantes, porque as situações com que nos deparamos mudam constantemente (P.6).

Os profissionais demonstram preocupação com estabelecer um contato o mais próximo possível para a elaboração do PIA, de modo que as ações planejadas venham responder à realidade dos adolescentes e de suas famílias. O vínculo estabelecido determina o sucesso ou não do processo educacional. O vínculo acolhedor com os adolescentes e com as suas famílias, em uma relação de

confiança, é um fator que auxilia no nível de adesão do jovem à medida socioeducativa, bem como o processo de continuidade das intervenções.

A acolhida à família se faz importante, porque, muitas vezes, essa família chega ao serviço desorientada, sem saber o porquê de o filho estar aqui, nervosa, chora muito pelo desespero do filho ter pegado uma medida, porque só aí foi que ela descobriu que o filho se envolveu em alguma coisa. Então entra o desespero. Então a acolhida na hora em que a família chega, em que o adolescente chega, é importante, assim como estar explicando o porquê, o que vai fazer...e, depois, a família vai relaxando e se soltando mais, a mãe sai até sorrindo, mas, a princípio, é bem pesado (P.1).

Muitas vezes, a família vem nervosa com a situação do adolescente, o acusando pelo que fez. E o que procuramos fazer é dizer à família para deixar o que ele fez no passado e pensarmos o que podemos fazer daqui em diante, começar a partir dos serviços que temos a lhe oferecer (P.4).

A família muitas vezes chega ao trabalho, sem estar preparada, para falar ou participar das atividades, mas daí, no segundo encontro, ela começa a agradecer pela intervenção realizada (P.7).

O envolvimento da família no processo de trabalho do PIA ganha relevância, na medida em que, a família conseguir compreender o seu significado efetivo para o enfrentamento das questões relacionadas ao adolescente no seu dia a dia.

A realização de um atendimento continuado é uma alternativa de acompanhar a convivência do adolescente junto à sua família, mesmo após eventual conclusão da medida. O que se pode vislumbrar para o adolescente em cumprimento de medida, é a sua integração na comunidade de forma compartilhada com a sua família.

No processo de construção do PIA, os profissionais têm a responsabilidade de esclarecer às famílias a função pedagógica desse instrumento, no sentido que elas possam compreender a importância de sua participação no processo, para além das exigências estabelecidas pela normativa legal.

Não achei que as perguntas são invasivas, ao contrário, achei até legal. Eu acho assim, eles estavam querendo ajudar e, para ajudar, eles tinham que fazer aquelas perguntas, não era só chegar aqui e já entrar aqui e ficar, porque eu acho assim, um pouco deles é que não vão se abrir totalmente e, por isso tem que chamar a mãe ou o responsável, para ajudar a responder o questionário. Eu não sabia nem do que se tratava. No começo eu não sabia nem o que era, à hora em que eu vi que ela abriu, achei que seria muito mais longo, uma hora meu filho saiu da sala e eu respondi as outras questões. Eu me senti bem em responder. Às vezes, quando começa, é um pouco estranho, mas, depois, a gente vai se abrindo, é tudo novo (F.5).

Eu me sinto bem, respondendo as perguntas, porque elas te deixam à vontade, porque elas vão explicando as perguntas que vão fazendo (F.1).

Eu acho que as perguntas também são pra nós, pra ver também o que a gente está querendo para os filhos da gente né? Não só eles, a gente também, porque tem pais que não estão nem aí. Então seria para eles avaliarem como a gente pensa, se a gente vai dar apoio ao adolescente ou não (F.6).

Sempre que me faziam as questões, eu respondia aquilo que eu sabia que eu podia, falando a verdade e sempre que eu tinha a oportunidade, mas, por conta da timidez, talvez não tenha respondido alguma coisa certa, mas sempre que eu podia eu respondia o que é certo (F.2).

Quando cheguei aqui, eu estava um pouco nervosa, porque eu nunca tinha me deparado com essa situação, mas eu fui respondendo. Naquele dia, eu estava muito nervosa e não via a hora de terminar. Mesmo ela me deixando à vontade, eu não via a hora acabar. Fico pensando no dia que ela fez as perguntas a gente fica meio assim, a gente não sabe o que responder, igual o meu pai, mora comigo, mas eu não sabia se eu podia dizer que meu pai mora comigo, sabe quando você fica meio assim? Aqui, em casa, só tem dois quartos daí ela vai pensar assim, meu Deus moram três e como eles dormem? (F.7).

Nesta perspectiva, a família deve ser compreendida como um grupo autônomo, sem necessitar da tutela institucional. O que a família pode contar é com o auxílio e retaguarda para superar dificuldades objetivas e subjetivas que possam repercutir no acolhimento do adolescente, no restabelecimento e/ou fortalecimento de vínculos afetivos no interior da família.

A operacionalização do PIA preconiza a participação das famílias, no entanto, algumas famílias mostram receio e o constrangimento em expor as questões de suas vidas pessoais, refletindo um sentimento de culpa pelas situações que estão submetidas e que vivenciam no seu cotidiano.

A efetividade da execução do PIA passa pela elaboração do plano, de seus subseqüentes registros e relatórios, apoiado no discurso do espírito de colaboração e aos adolescentes, bem como às suas famílias. No entanto, o PIA pode alcançar seu objetivo legal se for compreendido como instrumento de intervenção para além do ato infracional cometido pelo adolescente.

O importante é que não nos colocamos na situação de investigação, pois não somos policiais, pois ele passa por vários locais onde são feitos interrogatórios. Então tudo isto é muito ruim né? Imagina a família diante dessa situação, o tempo todo vem à revitimização, porque o tempo todo vem aquele interrogatório e chega aqui, é outro interrogatório; e você vê que a família se sente incomodada. Tem família que pergunta porque tanta

pergunta e você vai explicando que é para conhecer, que você vai traçar um plano para o adolescente, que é preciso conhecer. E tem questões que são muito complicadas que nem para nós é confortável. Tem famílias que até questionam se todos os atendimentos serão assim (P.3).

A família questiona, porque você quer saber tudo isto, esses encaminhamentos, mas porque essa preocupação, eu vim aqui, para cumprir uma medida e, aí você vem levantando outras questões que são importantes; e a pessoa fica surpresa com essa suposta curiosidade, ninguém nunca fez isso. Na escola, também é só um questionário, onde não se questiona quem eu sou e para onde eu quero ir. Então esse pensar, esse olhar sobre a família e ela falar dela e concordar com aquilo que está sendo escrito sobre ela eu acho que é muito bacana. Por isto, o primeiro atendimento acaba sendo mais tenso, mas, depois, a família vai entendendo qual a proposta de trabalho e vai se soltando mais e já com um tempo maior para entender determinadas situações; e vai refazendo algumas informações “pensando bem, não foi naquela data, não foi daquele jeito”. Então, você consegue fazer essa empatia, quando você demonstra, mesmo, essa preocupação de pensar em determinadas situações (P.8).

Portanto, a execução do PIA implica em uma ação coletiva, desafiando diferentes profissionais, instituições, sistemas e Estado, na busca de um entendimento mais aprofundado sobre a concepção de adolescente, de família e, principalmente, de um conceito concepção mais claro sobre a prática da socioeducação. A ação em grupo, focando, diretamente, a vida desses adolescentes e de suas famílias produz um objetivo comum, que se manifesta na totalidade das relações institucionais, promovendo o compromisso coletivo com a socioeducação dos adolescentes. Isto significa a necessidade de romper com preconceitos e formas de cultura menorista e sancionatória, no trato de questões envolvendo o adolescente em conflito com a lei.

A primeira reunião que vim aqui, pra mim, foi diferente, porque às vezes, a gente passa por uma situação, lógico aquilo repercuti o mundo, mas parece que, do seu lado, não tem ninguém e, na última reunião que vim aqui, você vê que não é só você que está naquela situação, que tem mais gente igual a você. Muitas vezes, você olha do lado da sua casa, é santinho, você olha na frente, é santinho, é todo mundo santinho, só o seu que está no caminho torto; e, às vezes, você chega aqui e vê que a dificuldade que você está passando, todos estão, às vezes, um está menor, que nem o dela, que não é caso de droga; às vezes, tem um que está um pouquinho mais; mas todos tem alguma situação e isso nos fortalece. Pior seria, se eu chegasse aqui e fosse eu, ela e ela e ficassem somente apontando, seu filho, seu filho...daí o choque seria bem maior e uma reunião é assim, é bem diferente (F.5).

A gente vai superando nessas conversas, porque esquecer a gente nunca esquece, mas a gente já sabe que aconteceu e o negócio é a gente ir aconselhando, pensando no que fazer a partir de agora, porque, se a gente ficar culpando, a gente mesmo, a gente vai se afundando cada vez mais (F.4).

Assim, que as práticas sociais devem criar condições reais para uma participação ativa e qualitativa da família no processo socioeducativo, possibilitando o fortalecimento dos vínculos e a inclusão dos adolescentes no ambiente familiar e comunitário, de modo que as ações conjuntas – programa de atendimento, adolescentes e familiares – possam elaborar questionamentos e buscar soluções mais próximas de suas reais necessidades.

### 3.4 A RESPONSABILIZAÇÃO DOS ADOLESCENTES: O PROCESSO DE INDIVIDUALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

A reflexão sobre o adolescente em conflito com a lei e a operacionalidade do PIA no processo de execução da medida socioeducativa, remete ao princípio da individualidade, no qual se presume tratar cada caso em sua singularidade.

Partindo deste pressuposto, a individualidade pode ser entendida enquanto um processo social em que indivíduo e sociedade fazem parte de um todo, indissociável, o que significa que, para conhecer o adolescente, é necessário resgatar a sua historicidade e as condições materiais e espirituais que contribuíram para a sua constituição como indivíduo, ou seja, a prática do ato infracional não é um dado aleatório e isolado, mas resultante das condicionantes experienciadas pelo adolescente.

Contudo, desde, a década de 1990, o discurso de individualização dos “problemas sociais” vem se sobrepondo a perspectiva de individualidade como um processo de aproximação ao contexto de vida dos adolescentes. Dessa forma, passa-se a responsabilizar, exclusivamente, os adolescentes, diante de argumentos “científicos”, para caracterizá-los como perigosos, pois são considerados membros de comunidades com padrões de socialização divergentes, oriundos de famílias “desestruturadas”, com distúrbios em seu desenvolvimento psicossocial e, como consequência, agredem a sociedade.

Tratando-se da normatização das condutas humanas, o Estatuto da Criança e do Adolescente reservou às crianças e adolescentes a chamada responsabilização estatutária frente à prática do ato infracional e essa responsabilização se materializa no cumprimento, pelos adolescentes, das medidas socioeducativas.

As medidas socioeducativas devem contribuir para o desenvolvimento dos adolescentes, garantindo-lhes o acesso à educação, à cultura, à informação, ao lazer, à profissionalização, à convivência familiar e comunitária. No entanto, no sistema de justiça brasileiro, as medidas socioeducativas são consideradas as mais severas para um universo significativo de adolescentes. Seus fundamentos se baseiam em concepções antigas e reproduzidas historicamente pelo Direito do Menor, que continuam em pleno vigor no Brasil “[...] porque os atores jurídicos envolvidos nessas questões continuam com a ‘mentalidade da defesa social’, inconstitucionalmente (ROSA, 2005, p. 39).

Nos procedimentos de apuração de ato infracional o adolescente ainda é nominado de adolescente infrator. Nas fases judiciais, dá-se maior ênfase, segundo Vezzulla (2004, p. 64), aos “aspectos objetivos e formais, desconsiderando-se as questões subjetivas, relacionais e emocionais envolvidas no ato infracional”, que rebatem nas relações vivenciadas pelos adolescentes e por suas famílias.

A maioria das pessoas ficam apontando a gente e como (A. 13).

Acho que as pessoas nos julgam, mesmo a gente pagando pelo que fez (A.9).

Minha família me critica muito, meus parentes, meus primos...que nem ontem teve um aniversário e eles já ficam falando mal de mim e do meu passado (A.5).

Quando ele foi pra São Paulo e ficou lá, mais uma vez, isso foi um “baque” pra mim, porque a gente sofre preconceito da família, eu fui abandonada pela minha família, tanto que eu me travei, eu comecei a me soltar mais, quando passei pela assistente social do fórum que conversamos bastante e ela me aconselhou a passar por psicólogo, porque, quer queira ou não queira, a gente se trava, uma família toda certinha, que não aceitava coisa errada. Aí, quando o filho da gente erra, tudo fica assim (F.3).

Eu não tive apoio assim, da minha família não, porque todo mundo questionava, porque como o meu filho era o caçula como que eu não vi, que eu era uma tonta, então eu fiquei transtornada aquele tempo que o Gabriel ficou na Fundação casa, toda semana eu ia lá e eu vou falar uma coisa eu não desejo para ninguém o que eu passo, pois foi muito difícil. Tem uma mudança em relação ao modo como as pessoas passam a enxergar nossos filhos. Por exemplo, tem um vizinho perto de casa que a mãe já não quer que ele ande com meu filho, porque ele já foi para a Fundação Casa e, depois, já falaram pra mim assim: já foi para a Fundação Casa, ele não melhora, daqui a pouco ele completa dezoito anos e vai preso (F.7).

O meu irmão não quer que ele se aproxime dos primos, não quer nem que ele vá na chácara, porque fala que uma maçã podre pode apodrecer a dele; então ele não pode ir na chácara mais (F.6).

A prevalência desta leitura se faz presente também no cotidiano dos serviços, tanto no âmbito da organização como na ação rotineira de alguns dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos que, por vezes, assumem posturas agressivas e preconceituosas direcionadas a esses adolescentes.

Nesse cenário, a intervenção junto a este segmento deve ganhar uma perspectiva mais humanizadora, no sentido de proporcionar aos seus sujeitos a autonomia necessária para o seu pleno desenvolvimento, o que implica em romper com as práticas de coação, da humilhação, de repressão e da violência contra crianças e adolescentes, durante o seu processo de desenvolvimento.

Esses caras colocam maior pressão, você às vezes está de boa e eles te enquadram. Uma vez a gente estava num bar e eles enquadraram a gente e fizeram a gente ficar olhando para a parede, não estava fazendo nada de mais, faltam com o respeito (A.1).

Já fiquei dois dias algemado, um dia na rua e um dia na delegacia (A.12).

La no Fórum, falei com uns caras lá e falaram que eu era mentiroso, eles não acreditam na gente, eles vêem a gente como vagabundo (A.8).

Eles não podem bater, mas eles batem muito. Os policiais são safados, vai achando que eles são santos. Na frente do juiz, ele é um santo, mas, na hora que vira as costas e ele te encontra na rua você apanha dobrado. Eles nos marcam e quando te trombam na rua o couro come (A. 16).

Isso quando eles não colocam coisas no seu bolso para te acusar de coisas que você não fez (A. 12).

Também acontece, quando eles encontram você na rua e ficam falando de tudo que você já fez na frente de outras pessoas (A. 6).

A proposta do SINASE, no processo de aplicação das medidas socioeducativas, busca contribuir para o desenvolvimento humano do adolescente, por meio de um procedimento dialógico, em respeito ao adolescente com direito de expressar seu pensamento, direito de ser ouvido e atendido, sempre que seus direitos forem violados. Entretanto a ação policial, principalmente, nem sempre decorrente de prova concreta de ato ilícito praticado pelo adolescente, obriga-o a uma condição de sujeição que reforça o estigma da subalternidade e o sentimento de humilhação e discriminação, também retratado pelas famílias.

Quando eu entrei na DIG, também,, ele já estava algemado aquilo que eu acho que não consigo superar, as vezes eu olho pra ele, porque um acontecimento desse...eu lembro muito dele com a corrente nos pés e nas mãos, eu sei que ele estava pagando por uma coisa que ele fez, mas em casa, a gente não dorme (F.7).

O policial olhou na minha cara e falou para mim assim: “é, na sua casa tem várias regras, né?” Eu olhei para ele, porque eu já estava meio nervosa, porque minha menina já tinha me dito que eles tinham revirado minha casa. Aí eu falei assim pra ele, por que? Ele disse é, eu vi um bilhete na porta da sua geladeira, eu disse: é você está lendo até o bilhete da minha geladeira? Você teve a capacidade de ficar lendo o bilhete na porta da minha geladeira? (F.5).

Ele foi pego por tráfico, mas ele não é traficante, a polícia foi na minha casa, revirou tudo, e não encontrou nada dentro da minha casa (F.3).

Para romper com essa lógica punitivo-repressiva, além de maior investimento em políticas públicas, se faz urgente maior capacitação dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos, Justiça e Segurança Pública, de modo a promover uma mudança na cultura da intolerância e desrespeito pela infância e adolescência.

As práticas delituosas foram apropriadas pelos adolescentes, tendo como gênese o seu meio social e histórico, em que a violência permeia quase que na totalidade das relações sociais, reproduzindo-se de forma mais intensa em determinados grupos sociais considerados mais vulneráveis.

A situação de crianças e adolescentes, no Brasil, com expressões agudas da violência social<sup>27</sup>, compõe um paradoxal quadro de invisibilidade social(Soares, 2000) – conivente com a reprodução de condições socioeconômicas geradoras e/ou perpetradoras da iniquidade social. Assim, a multiplicidade de formas de violência que o adolescente sofreu durante sua vida é difícil de ser sistematizada e compreendida objetivamente, como propõe o PIA.

A quase totalidade dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa por cometimento de atos infracionais sofreu também anteriormente alguma forma mais aguda de violência [...] O abandono, o descuido, a violência física ou psíquica contra crianças têm maior probabilidade de serem reproduzidos nas suas futuras atitudes [...] A sociedade de consumo, que pela propaganda atinge com recursos muito elaborados a subjetividade de toda a população e ao mesmo tempo impossibilita o consumo do bem

---

<sup>27</sup>A categoria violência social envolve questões como a desigualdade, o desemprego, a precariedade do trabalho, a degradação das condições de vida, a incivilidade, a alienação no trabalho e nas relações, o menosprezo de valores e normas em função do lucro, o consumismo, o culto à força e o machismo, dentro outras (Minayo, 1994; Telles, 2001. Apud. Sales, 2007)

divulgado, exerce uma perversidade social que se reproduz nos adolescentes na forma de ações violentas contra o patrimônio (PAES, 2008, p. 53-54).

A violência não se restringe apenas nos interesses materiais e nas atitudes violentas praticadas pelos adolescentes. Ela fica registrada em uma complexa ordenação simbólica, que atinge, de forma mais direta, grupos sociais mais vulneráveis. O isolamento, a segregação e a marginalização desses grupos, se estabelecem, também, por meio do não acesso universal aos serviços necessários.

A saúde não é a mesma para todos, sendo de qualidade diferenciada para determinado grupo que pode pagar um plano de saúde. Na justiça, o problema é ainda maior, ou seja, quem pode pagar um bom advogado cumpre medidas ou penas muito menores do que aqueles que dependem de uma defensoria pública. A mesma lógica discriminadora se estende ao acesso à cultura, ao lazer, ao esporte, e a tantos outros.

Tem adolescentes que, ao se depararem com o trabalho de intervenção, colocam o desejo de continuar nos atendimentos, devido ao acesso a outras oportunidades e espaços que lhe são oferecidos. Muitos dizem que vão cometer outro ato infracional, para continuar no cumprimento da medida (P. 4).

No processo de cumprimento da medida, muitos adolescentes verbalizam que vão cometer outro ato infracional, para continuar os atendimentos, pois esta foi a única forma de ter acesso a determinados direitos e, talvez, o único lugar que pode ser ouvido e tratado como adolescente (P. 3).

Os profissionais expressam a falta de acesso vivenciado pelos adolescentes ao longo de suas vidas, frente a debilidade do Estado que não assume suas responsabilidades, em ofertar os serviços e políticas públicas de qualidade. São alvos de uma violência social, expressa na falta de projetos de vida, no desemprego, nas dificuldades de acesso a serviços públicos de educação de saúde, cultura, esporte e lazer, traduzindo-se no que Veríssimo (1999) qualifica como negligência planejada. O que os adolescentes denunciam é a condição de invisibilidade em que se encontram frente ao Estado e a sociedade. A proteção integral e prioridade absoluta, de crianças e adolescente, sob a responsabilidade do Estado, da família e da sociedade, estão garantidos na Constituição Federal, no art. 227. No entanto, os adolescentes demonstram em suas falas que, paradoxalmente, ganham visibilidade social e filiação por meio dos atos infracionais. Assim, na falta

de um lugar social, resta o “ato” para preencher as lacunas entre aquilo que o adolescente espera da sociedade e o que a sociedade oferece e espera dele (FACHINETTO, 2008).

A falta de acesso aos serviços básicos pode ser percebida a partir dessas falas:

Aqui é bom, porque, quando você precisa de alguma coisa eles correm atrás pra você, algum curso por exemplo (A.2).

Eu voltei a estudar depois que vim cumprir a medida, porque, antes, não estava conseguindo vaga, minha mãe chegou a ir na escola fazer maior barraco, mas a gente não conseguia. Tive que entrar em cana, para conseguir estudar (A. 12).

Aqui consegui fazer cursos que, antes, eu queria, e não conseguia. Estou fazendo curso de torneiro mecânico. Tem vários cursos que podemos escolher, esse foi o que eu escolhi porque é o que mais gosto e achei interessante (A.9).

Assim, para Amorim (2013), um dos maiores desafios para o sistema socioeducativo é encontrar um lugar na sociedade para um adolescente que não tinha um lugar, antes de cometer o ato infracional. Ou ainda, o lugar ocupado já estigmatizado como o de alguém “doente” ou “criminoso”, que deveria ser “consertado” e devolvido à sociedade. O grande risco é que as estratégias de “conserto” acabam por desconsiderar os direitos individuais. Neste sentido, deve-se atentar para o fato de um dos impasses na execução do PIA é a possibilidade de se submeterem os adolescentes autores de atos infracionais a uma racionalidade normativa, dispondo de “tecnologias que servem para isolar anomalias e normatizá-las por meio de procedimentos corretivos e terapêuticos” (JIMENEZ et al., 2012, p. 10).

Embora o SINASE enfatiza que o PIA deve ser construído na perspectiva dos direitos humanos, com base na singularidade de cada situação, tendo como norteador o respeito à diversidade, na prática ainda são identificadas ações que recorrem à lei em busca de uma concepção técnica de organização “homogênea” do campo socioeducativo, ou ainda, aquelas que se fixam nas vulnerabilidades do adolescente, responsabilizando-os pelo que lhe “falta”, tendendo a “patologização” e estigmatização das suas condutas (AMORIM, 2013).

Trabalhar a responsabilização com o adolescente é muito complexo, pois você trabalhar na perspectiva de que ele rompa com o olhar de coitadinho, diante dos motivos que o levaram à prática do ato infracional e sua responsabilização diante da medida. E todo esse processo deve ser muito bem firmado, onde você coloca que o projeto tem várias coisas para oferecer. Também há questões quanto à obrigatoriedade que precisam ser cumpridas (P.3).

Eles trazem uma ideia do serviço em relação ao judiciário, em que acham que aqui será uma continuação por se referir ao cumprimento da medida, mas se surpreendem, ao perceber que é um serviço diferenciado da política de assistência. Entretanto colocamos, também, a questão da obrigatoriedade quanto ao cumprimento da medida (P.2).

A lei define princípios e diretrizes, mas no processo de sua implantação colocam-se como fundamental uma formação adequada dos quadros profissionais, para que o PIA não se torne um documento de especificação da individualidade do adolescente, e que sirva de instrumento para a disciplina dos indivíduos e gestão de populações tidas como perigosas.

Assim, percebe-se ainda uma culpabilização por parte dos profissionais ao relatarem que o serviço da política de assistência se diferencia dos demais serviços do Sistema de Garantia de Direitos, mas reforçam em colocar quanto a obrigatoriedade dos adolescentes em arcar com as consequências de seus atos.

Como esclarece Gregori (1999), é obrigação do Estado e da sociedade impedirem que crianças e jovens se vejam confrontados com a prática do ato infracional como uma das poucas alternativas que lhe são possíveis, e ainda que garantam a essas crianças e jovens uma inserção ativa e promissora na sociedade.

No entanto, a lei não garante que, dependendo da execução do PIA, este instrumento legal garanta o processo de fixação dos adolescentes em padrões normalizadores do comportamento, distanciados do conhecimento singular do adolescente.

Na lei promulgada em janeiro de 2012, a centralidade do adolescente aparece apenas no capítulo III “Dos Direitos Individuais”, a partir do artigo 49. O documento enfatiza os procedimentos que garantem os direitos individuais no transcorrer do processo e que o adolescente tem o direito de receber informações sobre o desenvolvimento de seu plano individual; e, obrigatoriamente, participar de sua elaboração.

Quando chegamos aqui, tivemos que responder um monte de perguntas num papel, o que acho, também maior atraso, eles enrolam muito, para

perguntar, maior interrogatório (A.4).

Quando respondi as perguntas, falei o que vinha na minha mente. Eles são pessoas como nós, não são melhores. Acho que não precisam fazer tantas perguntas, querem saber da nossa vida. Tinha coisas que eu fala “não sei”, porque eles perguntam demais, e não vira, né? desnecessário (A.3).

Eu não gostei de ter que responder, achei muito chato (A.5).

Não gostei também ficam querendo saber muito da vida dos outros (A.6).

Achei chato né? Mas a gente tem que fazer. Não faço ideia, porque, de tanta pergunta, eu não me senti à vontade em responder algumas perguntas, tinha coisa que eu não queria responder, mas tinha que responder. Perguntam se você mantém relação sexual, onde dorme na casa; são coisas que não precisa, né? Tem coisas que não precisam perguntar (A.12).

Você responde o que você quiser, mas tem que estar pronto para as consequências (A.9).

O que se percebe nessas falas, são reflexos de uma sociedade excludente na qual o adolescente não se sente participante e, tampouco protagonista do processo. Ao não entender o motivo de sua participação em que é obrigado a relatar questões pertinentes à sua vida e de suas relações familiares e comunitárias, denunciam o processo de estranhamento em que estão inseridos, sentindo-se muito mais invadidos em suas particularidades, do que participe de um processo que pretender construir o “seu projeto futuro de vida”.

Assim, é no cotidiano concreto dos operadores de medidas socioeducativas, adolescentes e famílias, que percebe-se as tensões existentes entre um discurso de participação democrática e as condições objetivas que o Estado e a sociedade oferecem ao adolescente autor de ato infracional. O adolescente expressa a condição de obrigatoriedade em que está submetido para o cumprimento da medida, sem, no entanto, identificar qualquer expectativa de mudanças no atual contexto de sua vida.

Só venho, porque tem que vir, né? Se você não cumpre, acaba sendo preso, não tenho escolha. É melhor cumprir a medida do que ir preso, você não sabe como é lá dentro, não pode fazer nada (A.3).

Isso aqui é uma punição. Aqui só é bom, porque é melhor do que ser preso (A.2).

Temos que vir obrigados, porque fizemos algo desagradável e não temos opção (A.9).

É melhor cumprir isso aqui do que ir preso (A.12).

Se você não volta a estudar, eles obrigam; se você não vem, você é preso (A. 4).

O que a análise das falas nos permitiu compreender é que enquanto a sociedade não se reconhecer nos adolescentes autores de atos infracionais, considerados “objetos-espelho” dela (TAKEUTI, 2002, apud MAIA, 2005), e mantiver a estigmatização e as estratégias de exclusão, especialmente dos pobres, a realidade social será falseada, e os conflitos sociais serão continuamente resolvidos pela institucionalização dos adolescentes em conflito com a lei. É preciso então, maior investimento nos diferentes campos das políticas públicas, na perspectiva de sua transversalidade. É fundamental que as soluções criativas e fomentadoras de potencial crítico sejam praticadas tanto pelo Estado como pela sociedade e que, de modo concreto, proporcionem ao adolescente a condição de sujeitos sociais e políticos, para participar e decidir sobre sua vida.

Contudo, o fato da responsabilidade pela execução das medidas socioeducativas, pela Política de Assistência Social, traz fragilidades em relação à perspectiva universal dos direitos junto a um Sistema de Garantia Direitos, pois, o que se percebe, são ações pontuais sem a devida articulação para o resgate dos preceitos da proteção integral dos adolescentes, tendo em vista que tal aplicabilidade acaba por alocar-se somente a uma política, refletindo a dificuldade em estabelecer a articulação em rede necessária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como finalidade refletir sobre a compreensão dos sujeitos envolvidos na elaboração do Plano Individual de Atendimento – PIA diante do que se propõem as normativas legais. Para tanto, foi abordado o processo de constituição das legislações pertinentes à infância e à juventude no Brasil de modo a considerar o contexto que elas são elaboradas, bem como as configurações sociais que influem diretamente no modo que crianças e adolescentes são vistos cultural e socialmente.

A historicidade de determinadas leis e códigos mostram que, ao longo do tempo, preceitos legais já estabelecidos passam por uma modernização, evidenciada ao contextualizar o processo de formulação e implantação do Código de Menores e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por mais “inovadora”, “garantista” e “participativa” que possa ser qualquer legislação, suas raízes institucionais permanecem vivas com a forte presença do Estado e suas determinações que o configuram em sua relação coercitiva com a sociedade. Conseqüentemente, a legislação, normativa, coercitiva e reguladora, impede a ocorrência de qualquer ruptura no plano institucional legal, a fim de resguardar os interesses e os valores dos grupos hegemônicos que compõem o Estado, o qual se empenhará em mudanças e reformas necessárias apenas à manutenção da ordem social.

As concepções de infância e juventude, por sua vez, estão diretamente atreladas ao modo como determinada sociedade compreende os sujeitos de sua época, são visões construídas social e historicamente. Do mesmo modo, a inserção concreta de crianças e adolescentes e de seus respectivos papéis nessa sociedade variam de acordo com as formas de organização social.

Durante muito tempo as leis menoristas serviram para escamotear crueldades à infância e à juventude alvos de toda forma de negligência, violência e opressão. No Brasil, sobretudo, por mais de quatro séculos, milhares de crianças e adolescentes foram oprimidos na sua condição de ser humano. O problema de “menor” era assunto de segurança pública, daí o inchaço das instituições que atuavam como verdadeiros depósitos de indesejáveis sociais.

Deste modo, a intervenção do Poder Judiciário e dos órgãos públicos, só se dava aos adolescentes considerados em situação irregular num processo de

visibilidade perversa, principalmente da infância pobre e estigmatizada, eximindo o Estado de qualquer responsabilidade sobre as condições determinantes para a situação que se encontravam esses adolescentes.

Somente com o Estatuto da Criança e do Adolescente, que crianças e adolescentes assumem um novo lugar na lógica dos direitos, instaurando a Doutrina da Proteção Integral, em substituição a situação irregular, de modo a priorizar o atendimento integral sob a perspectiva da socioeducação contrapondo à penalização e institucionalização destes jovens pela condição de abandono, maus tratos, desvio de conduta, autor de ato infracional, dentre outras que determinavam a patologização jurídico-social.

O Estatuto traz mudanças consideráveis nos aspectos normativos, no trato da questão infracional a partir da inclusão do adolescente em conflito com a lei e não mais como mero objeto de intervenção como ocorria no passado. Dessa forma, as medidas socioeducativas não são aplicadas aos adolescentes por atos antissociais, mas sim, porque, eles respondem por um ato antijurídico de natureza criminal.

Mesmo considerando que a finalidade das medidas passa a ser socioeducativa, é necessário lembrar de seus aspectos punitivos, que mesmo revestidas de caráter pedagógico, pertencendo ao gênero das penas, não passam de sanções impostas aos jovens. Portanto, não se deve negar a natureza punitiva das medidas socioeducativas sob pena de cair no direito menorista. Por isso: “O grande avanço será admitir explicitamente a existência da responsabilidade penal juvenil, como categoria jurídica, enfatizando o aspecto pedagógico da resposta como prioritário e dominante” (AMARAL E SILVA, 1997, p.13).

Redefinem-se as penas como medidas socioeducativas, dentre as quais destacam-se a liberdade assistida, a semiliberdade e a internação para uma população que vive em situação de risco e, potencialmente, propensa a atos antissociais. Apesar da revisão da nomenclatura, trata-se de um estatuto cujo parâmetro ainda é o direito penal, definindo o lugar dos perigosos (a prisão e a periferia), reescrevendo a prevenção geral (Passetti, 2003, p. 136).

Esses contrapontos quanto a natureza das medidas socioeducativas reflete claramente a compreensão pelos sujeitos da pesquisa, de modo que na sua execução, o caráter de penalidade ainda existente e sobressai ao aspecto da socioeducação e ao processo de mudança proposto. E aos profissionais o que

percebe-se é que ainda apresentam distorções quanto a intervenção socioeducativa, seja em relação as dificuldades da efetividade do atendimento proposto, ou ainda pela própria postura profissional que por vezes apresentam o viés de culpabilização dos adolescentes pelo processo de “escolhas” que fizeram e devem ser responsabilizados, desconsiderando as implicações que levaram à prática do ato infracional.

Na intervenção socioeducativa, é necessário que se considere o contexto no qual estão inseridos os adolescentes, a fim de que esse processo seja construído coletivamente, de modo a “reconhecer as vinculações entre as transformações individuais pretendidas com as relações macrossociais envolvidas” (apud GUARÁ, 2011, p. 129). Nesse sentido, é que a aplicabilidade das medidas prioriza as de meio aberto de modo a permitir alternativas de atenção mais solidárias com a família e comunidade. Assim, a execução dessas medidas socioeducativas – Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida – deve realizar-se por meio de um trabalho articulado de toda a rede de atendimento aos adolescentes de modo a garantir intervenções o mais próximo possível com as demandas apresentadas no cumprimento da medida.

Essa propositura de intervenção aponta mais uma debilidade na sua efetividade, à medida que a pesquisa aponta a fragilidade da rede de atendimento que apresentam ainda ações focalizadas revestidas por uma prática conservadora e de controle desses adolescentes.

A Assistência Social possui em sua trajetória a intervenção ao segmento de crianças e adolescentes, estabelecendo uma relação de contiguidade junto ao SINASE, ao se colocar diante da execução das medidas socioeducativas. Assim como este sistema, a política da Assistência Social compõe o Sistema de Garantia de Direitos no processo de “intersecção de sistemas de políticas públicas que concorrem para o alcance da proteção integral devida ao adolescente autor de ato infracional” (GOMES, 2011, p. 190).

Sinalizando a dificuldade em se efetivar as legislações constituídas, percebe-se a presença de elementos conservadores de controle e da criminalização dos adolescentes e de suas famílias pela situação que se encontram, principalmente, pela condição de pobreza. Essas dificuldades são evidenciadas também no trabalho e na constituição dos espaços profissionais, que mostram sua fragilidade na concretização das propostas de intervenção, seja por essa cultura

histórica que ainda percorre o entendimento de muitos operadores dos Sistema de Garantia de Direitos, e/ou pela escassez/ausência de políticas públicas e sociais.

Assim, pela ausência de ações efetivas por parte do Estado, recai, sobre a família, a culpa pelo envolvimento dos adolescentes com a prática infracional, sendo à elas imposta a obrigatoriedade de sua participação ao longo do cumprimento da medida que, no aspecto elencado pela Lei 12.594/12 traz a família como parceira entendendo sua importância no contexto de vida dos adolescentes, mas que na verdade, revela sua corresponsabilidade no sucesso ou insucesso do adolescente neste processo diante de imposições que nem sempre condizem com suas expectativas e realidade.

Ao apontarmos na pesquisa esse processo de culpabilização vivenciado pelas famílias, podemos relacionar outros agravantes, que conforme relatam, se dão pela falta de apoio dos familiares e determinados atores da rede de atendimento, principalmente pelo sistema educativo, que passa a responsabilizar esses adolescentes por todas as situações conflituosas ocorridas no âmbito escolar.

Após mais de duas décadas de implementação do Estatuto, no entanto, vê-se que há muito a ser feito. Até por ser um instrumento de direitos humanos, as resistências ao cumprimento de suas determinações normativas deixam entrever o grau de tensão entre as práticas político-jurídicas, sociais e econômicas geradoras e/ou mantenedoras de desigualdades, e a defesa efetuada pela sociedade civil democraticamente organizada em torno da integralidade e exigibilidade do Sistema de Garantia de Direitos. O empenho atual desses setores consiste em tentar superar de vez a cultura da discricionariedade, da arbitrariedade, e o seu caráter ambíguo, entre a compaixão e a repressão, com que sempre foram tratadas a infância e a juventude, e elevar em seu lugar uma cultura de direitos, embasada em garantias e no paradigma da proteção integral.

Nesse sentido, é que no reconhecimento do adolescente, trazido pelo Estatuto, como sujeito de direitos, insere-se o Plano Individual de Atendimento – PIA, um instrumento que prioriza a participação e protagonismo dos adolescentes e de suas famílias na sua elaboração diante da proposta de intervenção ao longo do cumprimento da medida socioeducativa.

Conceber a realização do PIA, articulado, de fato, com os princípios democráticos e os direitos humanos, comprometidos com uma socioeducação e pressupõe a ação de planejar, ou seja, a atividade tem uma intencionalidade, com

ações estrategicamente escolhidas, tendo como referência permanente as situações concretas que envolvem os atores.

Essa perspectiva assume um papel contraditório, ao elencar, os adolescentes enquanto participantes deste processo, sem reconhecer que ao longo de suas vidas vivenciaram as mais variadas formas de desproteções e falta de acesso. Desse modo, nota-se quando os adolescentes se colocam diante do PIA, o distanciamento entre as ações pensadas e elaboradas normativamente e o que de fato o adolescente entende necessário neste processo, causando um desconforto ao responder à determinadas questões.

Dessa maneira, entende-se que há dois caminhos que podemos seguir para compreender a falta de reconhecimento desses sujeitos ao abordar o processo participativo apontado pelo PIA. O primeiro deles, é que, esse processo de participação trazido pela normativa não acompanha o contexto que se organiza a sociedade, que não oportuniza momentos de participação de processos decisórios, nem tampouco valoriza as opiniões da sociedade civil num acultramento hierárquico dessas decisões. E o segundo caminho, pode-se associar, a não efetividade das propostas de intervenção, ao plano formulado, que ao adolescente parece vago e sem sentido.

Ao operar o PIA é preciso reconhecer que há limites na sua execução como a carência de programas, serviços especializados ou de propostas inclusivas; a dificuldade de parcerias com serviços e programas para o atendimento do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, além de fatores sócio-históricos, econômicos e políticos que perpassam as relações implícitas neste processo.

Destacam-se ainda outros riscos do entendimento que pressupõe que a “normalidade” do adolescente é retomada com a “reinserção social” planejada no PIA. No entanto, no caso do adolescente autor de ato infracional, não se trata de simplesmente devolvê-lo à sociedade, mas de construir com ele esse lugar social que ele não ocupava, concepção que deve ser considerada na construção do PIA (SALES, 2007).

Assim, a rede de atendimento assume um papel fundamental no atendimento integral desses adolescentes. Contudo, como se pode observar principalmente nas falas dos profissionais, é que a realidade vivida no cotidiano profissional não condiz com a propositura legal. Relatam a dificuldade em (re)inserir

esses adolescentes em espaços que lhes deveriam ter sido assegurados ao longo de suas vidas, e é claro que após o envolvimento desses adolescentes com a prática do ato infracional mais complexa torna-se essa proposta num processo de estigmatização e exclusão desses jovens.

Portanto, crianças e adolescentes, mesmo depois do Estatuto e toda a perspectiva da proteção integral, continuam presas as amarras da manipulação ideológica e intervenções fragmentadas, em que suas condições de vida e necessidade não recebem o devido suporte em termos de uma política pública. Os governos federal, estaduais e municipais revelam-se pouco determinados a serem eficazes na lida com esta expressão da questão social, de tão grave monta em seus aspectos visíveis e invisíveis, em face do que submetem o seu foro à política de segurança pública e de justiça, reatualizando os vínculos naturalizadores das teses acerca da criminalidade e pobreza (Sales, 1998).

O paradigma da proteção integral, nesse sentido, pouco avançou, produzindo um impasse à cidadania das gerações infanto-juvenis. A implementação dos direitos de crianças e de adolescentes, amparados, cada vez mais, pela criação desenfreada de legislações específicas a este segmento, flutua sem encontrar financiamento, materialidade e mediações operacionais para que tais direitos sejam garantidos e efetivados.

A exemplo disso, pode-se constatar a criação da Lei 12.594/12 que, apesar de ter reconhecida sua importância ao legitimar os preceitos apontados pelos SINASE desde 2006, mas sem a devida obrigatoriedade legal, reflete aspectos contraditórios e conservadores a serem considerados na aplicabilidade das medidas socioeducativas. A formalização trazida pela lei ao mesmo tempo, que, por alguns profissionais é vista positivamente ao dar maior organicidade ao processo de cumprimento da medida, mostra, também, por uma outra parcela a massificação das ações já realizadas de modo a se preconizar apenas aspectos normativos e burocratizantes.

De um histórico de descaso e de invisibilidade social à construção de um Sistema de Garantias de Direitos, é inquestionável a evolução constatada no plano legal. Ao adolescente autor de ato infracional, a lei vigente imputa à responsabilização, sem desconsiderar o interesse superior, a situação peculiar de desenvolvimento, reconhecendo seu lugar de sujeito de direitos. Entretanto, ainda que considerada expressiva a evolução no plano legal, fruto de uma longa trajetória

de construção de direitos, tem enfrentado muitos obstáculos. Constata-se que não estão incorporados no imaginário social e em muitas práticas profissionais os fundamentos da Doutrina da Proteção Integral e, conforme afirma Rotondano (2011), parece que a sociedade está dividida entre assegurar direitos e se defender dos “menores”, ainda identificados como carentes, pobres e infratores.

A análise da situação destaca que a sociedade brasileira vive hoje uma espécie de retrocesso em muitos aspectos, fazendo retornar (ou manter) em diferentes campos concepções conservadoras e incompatíveis com o parâmetro doutrinário vigente. A perspectiva “higienista” e “excludente” tem sido claramente identificada em relação ao trato dos adolescentes autores de atos infracionais e amplamente sustentada pelos meios de comunicação. Há uma crescente “criminalização” da adolescência pobre e visível “espetacularização” da violência. Como regra geral, atribui-se aos adolescentes a elevação dos índices de criminalidade ainda que os dados da realidade contradigam essa afirmação. Observa-se também que a “patologização” de comportamentos de crianças e adolescentes vêm ocupando espaço cada vez maior na sociedade e nos contextos socioeducativos.

Portanto, é preciso ter clareza, conforme Alencar (1998) nos coloca, de que os direitos podem transformar, comover e fazer mover os indivíduos e a sociedade, também demoram em se fazer verdade coletiva. Correm ainda o risco de permanecerem letra morta, de modo que sua realização remete à política e capacidade de organização e mobilização de todos e cada um. Vê-se então que, mesmo diante do longo percurso de construção social dos direitos civis, políticos e sociais, inúmeros sujeitos sociais, grupos, coletividades e nações continuam destituídos do direito a ter direito: a decidir livremente sobre seu destino e a contar com a proteção social e pública. Trata-se portanto, de investir na resolutividade das decisões formalizadas em declarações compartilhadas de direitos (Rolim, 1998).

Em que pesem as conquistas legais alcançadas, na prática, os adolescentes continuam sendo “objetos” passivos da intervenção judicial e das políticas públicas. Em outras palavras, as garantias processuais, que fizeram a diferença e em que os idealizadores do Estatuto apostaram, foram mantidas presas à filosofia menorista, não liberando os adolescentes da condição de objeto de controle e de tutela. Por outro lado, não nos parece que a outorga de garantias possibilitará a resolução da questão infracional. Além de esta ser uma questão

jurídica, é, também, uma questão de ordem social, política e econômica. Por isso, não é suficiente a constituição de garantias e de controle, é preciso que essa garantia dos direitos seja viabilizada, no sentido de seu cumprimento.

Desse modo o PIA, que, preconiza a participação dos adolescentes na elaboração das propostas elencadas ao longo da medida, acaba por trazer preceitos já apontados pelas normativas anteriores de responsabilização pela prática do ato infracional. Sendo assim, aos adolescentes, cabe, a responsabilidade na efetividade das ações pensadas e formuladas com a sua “participação”, mesmo com todas as implicações e fragilidades do papel do Estado na garantia de políticas sociais necessárias a essa materialidade.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena Wendel. Espaços de Juventude. In: FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.) **Políticas Públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez Editora; Ação Educativa; Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

ABRAMOVAY, Miriam . **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. et al. – Brasília : UNESCO, BID, 2002.

ALENCAR, Chico. “Para humanizar o bicho humano”. In: Id. (org.). **Direitos mais humanos**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

AMARAL E SILVA, Antônio Fernando – **Estatuto, o novo Direito da criança e do adolescente**, in Apostila Digital, 1997, Programa de Atualização em Direito da Criança, ABPM/UERJ, CEPUERJ, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (s/d) “Proteção” – **Pretexto para controle social arbitrário de adolescente e a sobrevivência da “Doutrina da Situação Irregular”**. ABPM. [www.abpm.org.br](http://www.abpm.org.br)

AMENCAR/FAMURS/ FEBEM-RS, FMSS, in Plano da Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1997:19

AMIN, Andréia Rodrigues. **Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente**. In: MAIEL, Kátia (Org.). Curso de direito da criança e do adolescente. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 20.

ARAUJO, Fernando Henrique de Moraes; NETO, Lélío Ferraz de Siqueira. **Sistema nacional de atendimento socioeducativo (Sinase). Lei Federal n. 12.594/12**: teoria e prática (e comentários sobre Fundos dos Direitos da criança e do adolescente). Editora Lumens Juris, Rio de Janeiro, 2013.

ARAUJO, Fernando Henrique de Moraes; NETO, Lélío Ferraz de Siqueira; ALBINO, Priscilla Linhares. **Breve Análise do Sistema Macropolítico criado pela Lei Federal n. 12.594/12** (Lei Federal que instituiu o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo). Disponível em [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome\\_c/SINASE/Breve\\_analise\\_macropolitica\\_sinase\\_artigomprs.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/SINASE/Breve_analise_macropolitica_sinase_artigomprs.pdf). Acesso em 20 de novembro de 2013)

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

\_\_\_\_\_. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1973.

BANDEIRA, Marcos. **ATOS INFRACIONAIS E MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS: Uma leitura dogmática, crítica e constitucional**. Editora da UESC, Bahia, 2006.

BARBETTA, Alfredo – **A saga dos menores e educadores na conquista da condição de cidadão**. O movimento Nacional de Meninos/as de rua na década de 80. Dissertação (Mestrado), PUC-SP, 1993, São Paulo.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução Lúcia Guidicini, Alessandro Berti Contessa. 2. ed. São Paulo, Martins Fontes, 2002.

BELOFF, Mary. **Los jóvenes y el delito: la responsabilidad es la clave**. In: MENDEZ, Emilio Garcia (Org.). *Infancia y democracia en la Argentina: la cuestión de la responsabilidad penal de los adolescentes*. Buenos Aires: Del Signo, 2004.

BOCK, Ana M. B. **A perspectiva sócio-histórica de Leontiev e a crítica à naturalização da formação do ser humano: a adolescência em questão**. Caderno Cedes. Campinas, v.24, n.62, p. 26-43, abr. 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 14 ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer**. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

\_\_\_\_\_. **As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário**. Companhia das Letras. São Paulo, 1996.

BASÍLIO, Luiz Cavalieri. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. São Paulo: Cortez, 1998.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Cortez, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei 12.594 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**/Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília. DF: CONANDA, 2006.

\_\_\_\_\_. Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas; ALENCAR, Ana Valderéz Ayres Neves de; LOPES, Carlos Alberto de Sousa. **Código de menores : lei 6.697/79**. Brasília: Senado Federal, 1982.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>> Acesso em: 14 de janeiro de 2014.

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

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Gráfica e editor Brasil LTDA, Brasília, 2011.

BRISOLA, E. **Estado Penal, criminalização da pobreza e Serviço Social**. In: SER Social, Brasília, vl.14, n.30, 2012.

CAVALLIERI, Alyrio. **Direito do menor**. Freitas Bastos. Rio de Janeiro, 1978.

CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – **Conselhos Municipais de Direitos**. 1993, Estado da Arte, Recife

CHAUI, Marilena. “Apresentação da coleção”. In: LEFORT, Claude. **A invenção democrática. Os limites do totalitarismo**. 2.ed. São Paulo. Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e medo**. São Paulo. Comissão de Justiça e Paz. Brasiliense, 1989.

CIRQUEIRA, Angélica Pimenta. **Violência Física Intrafamiliar**: as percepções dos adolescentes do Programa Sentinela de Itaboraí sobre a violência sofrida. Dissertação – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais: da invisibilidade à indiferença**. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2012.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. **Por uma pedagogia da presença**, MAS/CBIA. 1991, Brasília.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia e Justiça**. ABMP, s/d. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/textos/2522.htm>>. Acesso em 18 de setembro de 2013.

\_\_\_\_\_. (coord.). **Por uma política nacional de execução das medidas socioeducativas**: conceitos e princípios norteadores. Brasília. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

COSTA, Maricelia P. **Protagonismo Juvenil e consciência política**. (Um estudo sobre o projeto Agente Jovem em Cuiabá - MT), 2005. Dissertação – Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá - MT.

COSTA, A. C.; PEIXOTO, T. L. **As bases éticas da ação socioeducativa**: referenciais normativos e princípios norteadores. Antonio Costa (org). Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O SINASE em perguntas e respostas**. SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo Perguntas & Respostas. Disponível em: <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1198>>. Acesso em 13 de agosto de 2013.

FEIJÓ, M. C.; ASSIS, S. G. **O contexto de exclusão social e de vulnerabilidade de jovens infratores e de suas famílias.** Estudos de Psicologia,9(1), 2004.

FERREIRA, Eduardo Dias de Souza. **Liberdade Assistida no Estatuto da Criança e do Adolescente:** aspectos da luta pela implementação de direitos fundamentais. São Paulo: FAPESP; EDUC, 2012.

FILHO, Roberto Ferreira. **O papel do PIA para efetivação do princípio de individualização da medida socioeducativa:** uma visão jurídica. In: Formação continuada de socioeducadores, caderno 4: PIA – plano individual de atendimento / Maria Fernandes Adimari, Paulo Cesar Duarte Paes, Ricardo Peres da Costa, organizadores. – Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2013.

FONSECA, Dirce Mendes da. **O discurso de proteção e as políticas sociais para infância e juventude.** Disponível em >[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_85/Artigos/PDF/DirceMendes\\_Rev85.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_85/Artigos/PDF/DirceMendes_Rev85.pdf). Acesso em: 10 de outubro de 2013.

FOUCAULT, Michel.**Vigiar e punir:** história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes,1977.

FRASSETO, Flávio Américo. et al. **Gênese e desdobramentos da lei 12594/2012:** reflexos na ação socioeducativa. In. Revista Bras. Adolescência e Conflitualidade, 2012.

GOMES, M. A.; PEREIRA, M. L. D. P. **Família em situação de vulnerabilidade social:** uma questão de políticas públicas. Ciência&Saúde Coletiva, v. 10, n. 2, 2005, p. 357- 63.

GOMES, M. do Rosário Corrêa de Salles. **Relação SUAS/SINASE na revisão do marco regulatório – lei 12435/2011 e lei 12594/12:** comentários críticos.In: Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade, 2012.

\_\_\_\_\_. **A relação SUAS/SINASE na execução das medidas socioeducativas em meio aberto:** notas para o debate.In. Gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei. 1 ed. São Paulo, Letras Jurídicas, 2011.

\_\_\_\_\_. **Nacionalização da Política de Assistência Social e os governos estaduais no Brasil:** o caso do Estado de São Paulo.Tese de doutorado, PUCSP. São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. **A relação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) na execução das medidas socioeducativas:** desenhos de gestão.In: Gestão Social e Interdisciplinariedade: construindo novas pontes e expandindo fronteiras. VIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. Cachoeira, BA, 2014.

GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. **Ação socioeducativa: desafios e tensões da teoria e da prática.** In. Gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei. 1 ed. São Paulo, Letras Jurídicas, 2011.

GREGORI, José. **“Apresentação”.** In: ADORNO, Sérgio et al. O adolescente na criminalidade urbana em São Paulo. Brasília, Ministério da Justiça/Secretaria dos Direitos Humanos, 1999.

JIMENEZ, Luciene. et al. **Significados da nova lei do Sinase no sistema socioeducativo.** In. Revista brasileira Adolescência e Conflitualidade, 2012.

KOHAN, Walter Omar. **Infância - Entre educação e filosofia.** Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

LAJOLO, Marisa - **Infância de papel e tinta,** in. História Social da Infância no Brasil, 1997, Cortez Editora, São Paulo.

LAZZARI, Márcia Cristina. **Panacéia Burocrática: uma secretária de governo para crianças e adolescentes no Estado de São Paulo.** 1998. 153 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1998.

**Levantamento nacional sobre a execução de penas alternativas.** 2004. In. Unidade 3. Texto didático sobre Intersetorialidade e incompletude institucional. YOKOY. Tatiana. Disponível em >[http://www.google.com.br/search?client=safari&rls=en&q=princ%C3%ADpio+da+incompletude+institucional&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gfe\\_rd=ctrl&ei=IncCU\\_\\_lloG99AaZ0ICABQ&gws\\_rd=cr](http://www.google.com.br/search?client=safari&rls=en&q=princ%C3%ADpio+da+incompletude+institucional&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gfe_rd=ctrl&ei=IncCU__lloG99AaZ0ICABQ&gws_rd=cr). Acesso em: 12 de fevereiro de 2014.

MACHADO, Evelcy. M. **Pedagogia social no Brasil.** Políticas, teorias e práticas em construção. IX Congresso Nacional de Educação Educere. III Encontro sulamericano de Psicopedagogia. UFPR. Outubro de 2009. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/pal010.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2014.

MAIOR, Olympio Sotto. **Das medidas socioeducativas.** In: CURY, Munir (coord.) Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais. 8a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MARIOTTI, Humberto. **Pensamento Complexo: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Atlas, 2007.

MARX, Karl – **O Capital: Crítica da Economia Política,** Livro I, vol. 2, cap. XXIII, 3a ed. .1975, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

MELLO, S. L. **Família: perspectiva teórica e observação factual.** In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant. A família contemporânea em debate. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

MENDEZ, Emilio Garcia – **A Doutrina de Proteção Integral da Infância das Nações Unidas**, in Cadernos Sitraemfa n. 2. 1991, Forja Editora, São Paulo

\_\_\_\_\_. Adolescentes em conflito com a Lei Penal: segurança cidadã e direitos fundamentais. In: **O ato infracional e as medidas socioeducativas**. Brasília: Assembleia Ampliada do CONANDA, INESC e UNICEF, 1996.

MENESES, Elcio Resmini. **Medidas socioeducativas: uma reflexão jurídico-pedagógica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

MOTA, Ana Elizabeth. **Cultura e crise da Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 1995.

NETO, Wanderlino Nogueira. **Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, ano 26, n. 83, p.5-29, set. 2005.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Comentários ao Código de Menores**. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 13

NILSSON, Werno. **O adolescente infrator interno pelo Estatuto da criança e do adolescente e o aconselhamento psicológico pastoral**. Dissertação – Escola Superior de Tecnologia. São Leopoldo, EST/IEPG, 2007.

O'DONNELL, Daniel – **A Convenção sobre os Direitos da Criança: estrutura e conteúdo**, in Apostila Digital, Programa de Atualização em Direito da Criança, ABPM/UERJ, CEPUERJ, 1997, Rio de Janeiro.

PAIVA, B.A. **O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate**. In: Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 87, set. 2006.

PASSETTI, Edson – **O menor no Brasil republicano**, in História da Criança no Brasil. 1991, Ed. Contexto, São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Violentados: Crianças, Adolescentes e Justiça**. Imaginário, São Paulo, 1999.

PEREIRA, Irandi e BLANES, Denise N. - **Cidadão-Criança, Cidadão-Adolescente: Construindo um Política Pública**, MNMMR. 1994. São Paulo (Mimeografado).

PEREIRA Jr, Almir - **Um país que mascara seu rosto**, In. Os impasses da cidadania: infância e adolescência no Brasil. 1992, IBASE, Ed. Graphos, Rio de Janeiro.

PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. **Movimento de defesa dos DCA – do alternativo ao alterativo**. Tese – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

PEREIRA, P. A. **A Política Social no contexto da seguridade Social e do Welfare State**: a particularidade da Assistência Social. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XIX, n.56, p.60-76, MAR.1998

PEREIRA, Marcos & PEREIRA, Márcia. **A questão da família**. Trabalho apresentado no Seminário sobre Família e Políticas Públicas. Universidade do Ceará, Fortaleza, 2004.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **SINASE**: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Comentários à Lei no 12.594, de 18 de janeiro de 2012. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIZZINI, Irene. **Criança e a lei no Brasil**: revisitando a história (1822 –2000). Rio de Janeiro: UNICEF; USU, 2000.

ROLIM, Marcos. **“Atualidade dos direitos humanos”**. Ensaios, 1998. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/ensaio5.htm>. Acesso em 23/01/2014.

ROSA, Alexandre Moraes da. **Direito infracional**: garantismo, psicanálise e movimento anti-terror. Florianópolis: Habitus, 2005.

SALES, Mione Apolinario. **(In)visibilidade perversa**: adolescentes infratores como metáfora. São Paulo. Cortez, 2007.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em Conflito com a Lei**. Da Indiferença à proteção Integral. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003. p. 44.

SÊDA, Edson - **Evolução do Direito Brasileiro da Criança e do Adolescente**, 1991, Rio de Janeiro (Mimeografado).

SHECAIRA. Sérgio Salomão. **Sistema de garantias e o direito penal juvenil**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, L. H. A. **A Marca da Violência e a Reincidência da Medida Socioeducativa**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

SILVA, Anilde Tombolato Tavares da. **Infância, experiência e trabalho docente**. Tese de doutoramento em educação – UNESP/Marília, 2007.

SILVA. Maria Liduina de Oliveira e. **O Controle sócio-penal dos adolescentes com processos em São Paulo**: entre a ‘proteção’ e a ‘punição’. Tese – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. **“Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência”**. In. PEREIRA, Carlos Alberto M.; ROBDELLI, Elizabeth; SCHOLLHAMMER e HERSCHMANN, Micael (orgs.). Linguagens da violência. Rio de Janeiro, Rocco, 2000.

SOUZA, Adilson Fernandes de. **Integração SUAS/SINASE**: o sistema socioeducativo e a Lei 12.594/12. São Paulo. Veras Editora, 2012.

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

SOUZA, Ismael Francisco de. **A erradicação do trabalho infantil e as responsabilidades do Conselho Tutelar em Florianópolis**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

STAMATO, Maria Izabel C. **Protagonismo juvenil: uma práxis sociohistórica de ressignificação da juventude**. 2008. 222f. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. PUC-SP.

SOARES, Luiz Eduardo. BILL, MV e ATHAYDE, Celso. **Cabeça de Porco**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

SUDDBRACK, Olivier; CONCEIÇÃO, Maria I.G. Jovens e violência: vítimas e/ou algozes? In: **Violência no cotidiano**. Brasília, Ed. Universal, 2005.

TELLES, Tiago Santos. et al. **Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária**. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 105, p. 50-66, jan./mar. 2011.

TRINDADE, J. M. B. O abandono de crianças ou a negação do óbvio. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, vol.19, n.37, p. 35-58. Setembro, 1999. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01881999000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881999000100003). Acesso em: 13 de novembro de 2014.

VASCONCELOS, Augusto. A construção das políticas públicas para a juventude no Brasil: idas e vindas. In: ESPINDOLA, Brenda. (Org.) **Protagonismo da juventude brasileira: teoria e memória**. São Paulo: CEMJ, 2009.

VELTRI, M. **A construção da Identidade Profissional do Orientador de Liberdade Assistida Comunitária**: O processo de Equilibração do Saber, do Fazer e do Poder. Dissertação de Mestrado, PUC-São Paulo, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry. LIMA, Fernanda da Silva. **O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)**: breves considerações. In. Revista Bras. Adolescência e Conflitualidade, 1(1): 29-46, 2009

VEZZULLA, Juan Carlos. **A mediação de conflitos com adolescentes autores de ato infracional**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

VIOLANTE, Maria Lucia V. **O dilema do decente malandro**. 1985, Cortez Editora, 4a ed., São Paulo.

VOLPI, Mario (org). **O adolescente e o ato infracional**. 3. ed. São Paulo: Cortez,

1999.

\_\_\_\_\_. **O adolescente e o ato infracional**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

WACQUANT, L. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]**. Rio de Janeiro. Revan, 2003, 3. ed, revista e ampliada, agosto de 2007.

\_\_\_\_\_. **As prisões da miséria**. Disponível em <[http://www.fesppr.br/~daiane/Artigos%20de%20Sociologia%20Jur%EDdica/\\_2\\_\\_WACQUANT\\_\\_Loic\\_\\_Prisoas\\_da\\_Miseria\\_\\_Redistribudo\\_por\\_BPI.pdf](http://www.fesppr.br/~daiane/Artigos%20de%20Sociologia%20Jur%EDdica/_2__WACQUANT__Loic__Prisoas_da_Miseria__Redistribudo_por_BPI.pdf)> Acesso em 12 de dezembro de 2013.

YASBEK, Maria Carmelita. **Compromissos e responsabilidades para assegurar proteção social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. São Paulo, 2007. Mimeo.

ZALUAR, Alba. **Violência e Crime**. In Micely Sérgio (Org). O que ler na Ciência Social brasileira. São Paulo. Sumaré, 1999.

\_\_\_\_\_. **Cidadãos não vão ao paraíso**. São Paulo: Editora Escuta; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

### TEMAS DOS GRUPOS FOCAIS E QUESTÕES NORTEADORAS

Público Alvo: Equipe multiprofissional do CREAS.

- Tema: Aspectos metodológicos do trabalho no CREAS.
- Questões norteadoras:
  - Quais os primeiros procedimentos quando o adolescente chega ao CREAS? Com qual periodicidade são marcados os atendimentos?
  - Como é a adesão desses adolescentes ao serviço? Quais as dificuldades que percebem neste processo?
  - Quais atividades realizadas junto aos adolescentes e suas famílias? Qual a metodologia utilizada e quais os objetivos dessas atividades?
- Tema: Operacionalização do PIA.
- Questões norteadoras:
  - Como é realizada a construção metodológica do PIA, ou seja, como foram pensadas e formuladas as questões contidas neste instrumental? Teve a participação da equipe?
  - Quais as maiores dificuldades e possibilidades na efetivação do PIA? Qual o papel da rede de atendimento nesta efetividade? Quais os locais de maior articulação?
  - O que entendem quanto ao prazo de cumprimento da medida socioeducativa e as intervenções que são propostas no PIA?
  - Quais os órgãos que para vocês compõe o Sistema de Garantia de Direitos? Como é feito o trabalho junto a esses órgãos?
- Tema: A equipe e o adolescente em cumprimento de medida e suas famílias.
- Questões norteadoras:
  - Qual o perfil dos adolescentes atendidos por este serviço (idade, escolarização, bairro, família, renda, valores...)?
  - Qual a importância do PIA no trabalho com os adolescentes em cumprimento de medidas e suas famílias?
  - Como se dá o preenchimento do PIA com o adolescente? E com a família? Qual a participação de ambos neste processo?

- Qual a relação que estabelecem com os adolescentes durante o período de cumprimento da medida? E como entendem que deveria ser? E com as famílias?

Público Alvo: Adolescentes em cumprimento de medida PSC e LA.

- Tema: O adolescente e a medida socioeducativa:
- Questões norteadoras:
  - O que entendem por medida socioeducativa? Por que até aos 18 anos de idade é cabível ao adolescente que comete ato infracional a inimputabilidade?
  - Em relação ao ECA, qual o entendimento que possuem sobre esta lei específica à criança e ao adolescente? O que entendem como direitos e deveres a partir desta legislação?
  - O que acham sobre as medidas de PSC e LA? E quanto ao cumprimento no CREAS, o trabalho aqui desenvolvido?
  - Quais as dificuldades que encontram para cumprirem a medida socioeducativa?
- Tema: O adolescente e o PIA.
- Questões norteadoras:
  - O que entendem sobre o PIA? E por que acham que ele faz parte do cumprimento da medida?
  - Como é realizado o preenchimento do PIA, o que acham deste momento?
  - Conseguem de fato expressar suas opiniões nesta construção com a equipe e ainda conseguem efetivar o que colocam no PIA?
  - O PIA atende de fato suas necessidades e expectativas no cumprimento da medida?
  - O que acham do tempo de cumprimento da medida?
  - Como é o acesso à rede de atendimento proposta no PIA?

Público Alvo: Famílias dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa PSC e LA.

- Tema: O cumprimento da medida socioeducativa e participação das famílias.
- Questões norteadoras:
  - Qual a composição familiar e o modo de organização de cada família?

- Qual o motivo que acreditam ter levado esses adolescentes à prática do ato infracional?
- Como é realizado o trabalho com as famílias por este serviço? O que entendem pela inclusão da família neste processo de cumprimento da medida?
- O que entendem pelo PIA? E como entendem sua efetividade diante do que se propõe?
- Acreditam que são importantes no processo de construção do instrumental? Porque?
- Quais os impactos deste trabalho realizado pelo CREAS na vida do adolescente e dele com sua família?
- Quais os serviços da rede de atendimento que mais se utilizam? E como se dão os serviços ofertado por estes locais?

## APÊNDICE B

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

#### **A OPERACIONALIZAÇÃO DO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO JUNTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO**

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa **“A Operacionalização do Plano Individual de Atendimento junto às Medidas Socioeducativas em Meio Aberto”**, a ser realizada em “no Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS, no âmbito da Política de Assistência Social”. O objetivo da pesquisa é analisar a efetividade do Plano individual de Atendimento - PIA para além das normativas legais, a partir da participação e entendimento que os adolescentes e suas famílias estabelecem neste processo. Sua participação é muito importante e ela se daria por meio da participação nos grupos focais elaborados com temas previamente estabelecidos, tendo em vista atender o objetivo da pesquisa. Desse modo, os Grupos Focais se realizarão em três momentos, sendo um com os profissionais da equipe do CREAS, um com os adolescentes em cumprimento de medida e um último com as famílias destes adolescentes. Ressalta-se ainda que tais grupos favorecem o debate dos temas, de modo que sejam colocados os diferentes pontos de vista sobre um mesmo assunto, terão por tempo de duração de uma hora a uma hora e meia aproximadamente, o número de participantes será de 5 a 10 pessoas, a fim de garantir o aprofundamento das discussões de cada tema, sendo solicitada a autorização para que tais debates sejam gravados e transcritos na íntegra, a partir da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Os temas a serem abordados serão os seguintes:

- Aspectos metodológicos do trabalho no CREAS.
- Operacionalização do PIA.
- A equipe e o adolescente em cumprimento de medida e suas famílias.
- O adolescente e a medida socioeducativa.
- O adolescente e o PIA.
- O cumprimento da medida socioeducativa e participação das famílias.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo o (a) senhor (a): recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. Ressaltamos que as falas dos participantes dos grupos focais que serão gravadas, após sua transcrição, devidamente excluídas.

Esclarecemos ainda, que o(a) senhor(a) não pagará e nem será remunerado(a) por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação na pesquisa.

Os benefícios esperados são: a utilização dos resultados, por parte dos sujeitos da pesquisa e demais atores sociais, para ampliar o debate sobre o assunto em seus setores de atuação. Tal conhecimento produzido pela pesquisa pode subsidiar o fazer profissional na utilização do PIA a partir da compreensão dos adolescentes e suas famílias, no processo de cumprimento da medida. A pesquisa favorecerá ainda, a reflexão quanto aos aspectos normativos legais e sua efetivação diante do que se propõe. Além disso, a reflexão a partir da pesquisa remete ao desvelamento do processo de atendimento a estes adolescentes e suas famílias no cumprimento da medida, os órgãos do Sistema de Garantia de direitos, assim como toda a rede de atendimento voltado a este segmento.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos pode nos contactar: Alicia Santolini Tonon, Rua João Batista Goes, 1221, Presidente Prudente – SP, CEP: 19026-685. Telefone: 18 99775-8080. Email: [alicia\\_santolini@hotmail.com](mailto:alicia_santolini@hotmail.com); ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone 3371-5455 ou por e-mail: [cep268@uel.br](mailto:cep268@uel.br).

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue ao (à) senhor(a).

Londrina, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

**Pesquisador Responsável**  
RG:40.388.040-3

\_\_\_\_\_, tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Obs.: Caso o participante da pesquisa seja menor de idade, o texto deve estar voltado para os pais e deve ser incluído ainda, campo para assinatura do menor e do responsável.