

**Universidade Federal de Juiz de Fora  
Faculdade de Serviço Social  
Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Serviço Social**

**EM BUSCA DA DEFESA DOS DIREITOS DO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO  
INFRACIONAL – ABORDAGEM HISTÓRICA E ELEMENTOS PARA O DEBATE  
NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG**

**Lidiane Almeida Dias**

**Juiz de Fora  
2009**

**Lidiane Almeida Dias**

**EM BUSCA DA DEFESA DOS DIREITOS DO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO  
INFRAACIONAL – ABORDAGEM HISTÓRICA E ELEMENTOS PARA O DEBATE  
NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, sob orientação da Profa. Dra. Maria Lúcia Duriguetto.

**JUIZ DE FORA  
2009**

**Universidade Federal de Juiz de Fora**  
**Faculdade de Serviço Social**  
**Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Serviço Social**

**EM BUSCA DA DEFESA DOS DIREITOS DO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO  
INFRACIONAL – ABORDAGEM HISTÓRICA E ELEMENTOS PARA O DEBATE  
NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG**

Aprovada em 30 de março de 2009

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profª. Dra. Maria Lúcia Duriguetto – Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profª. Dra. Rosana Morgado – Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Profª. Dra. Cláudia Mônica – Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora  
2009

"Há homens que lutam um dia e são bons.  
Há outros que lutam um ano e são melhores.  
Há os que lutam muitos anos e são muito bons.  
Porém, há os que lutam toda a vida.  
Esses são os imprescindíveis."

Bertolt Brecht

Para meus pais, Maria do Carmo e Sebastião, pessoas imprescindíveis para minha felicidade plena – por eles, o sentido da luta constante e todas as minhas conquistas.

Para Anderson, pelo amor compartilhado e pelo apoio e motivação incondicionais.

## **Agradecimentos**

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pela vida, pela proteção e por mostrar-me sempre o melhor caminho.

À Coordenação do Programa, por entender minhas ausências e pela atenção constante.

À Profª. Dra. Malu, pelo carinho, paciência, disponibilidade, e por todo o cuidado com o qual orientou este trabalho – a você, a minha grande admiração!

Aos professores do Programa, que concorreram de forma imensurável para a minha formação profissional.

Aos profissionais do Centro Sócio-Educativo de Juiz de Fora que auxiliaram na realização da minha pesquisa.

E à todos aqueles que estiveram ao meu lado e que contribuíram, de alguma forma, para a conclusão desta importante fase de minha vida!

## RESUMO

Na presente dissertação, almeja-se elaborar uma sistematização do histórico da política de atenção ao adolescente autor de ato infracional, abordando as mudanças políticas e legais e as análises desenvolvidas acerca destes atores ao longo da história. Busca-se, também, apreender a implementação da política de atenção ao adolescente autor de ato infracional grave no município de Juiz de Fora, em sua aspiração, ainda que tardia, pela promoção e garantia dos direitos destes jovens. O ponto de partida do trabalho é a análise teórica da chamada “questão social”, seus fundamentos, interpretações e conformações no mundo contemporâneo. Sendo a prática do ato infracional por crianças e adolescentes uma das facetas daquele fenômeno, avançamos a discussão para a abordagem do sistema de proteção à infância e juventude, suas incidências históricas, as tendências prevalentes, a direção social e política impressa pelo Estado e pela sociedade, as alternativas, contradições e desdobramentos na gestão e implementação desta rede de atenção. O presente trabalho aprofunda as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente no que diz respeito às medidas sócio-educativas, com foco naquela de privação de liberdade, chegando à aplicação destes elementos em seu campo de pesquisa - o referido município.

Palavras – chave: Política Social; adolescente autor de ato infracional; privação de liberdade.

## ABSTRACT

The purpose of this text is to elaborate systematization on the history of social politics to teenagers who committed a transgression, broaching the political and legal changes as well as the analysis developed on these social actors along the History. The purpose is also to understand the implementation of social politics turned to teenagers who committed a serious transgression in Juiz de Fora city, which aim, even late, is to promote and assure these teenagers' rights. The starting point of this work is the theoretical analysis of the so-called "social question", its origin, interpretations and accordance to the contemporary world. Being the practice of transgression by children and teenagers one of the facets of that phenomena, we come close to the discussion so as to broach the protection system to childhood and youth, its historic incidences and prevailing tendencies, the social lead and politics established by the State and by society, the alternatives, contradictions and deployments concerning management and implementation of this assistance networking. This piece of work deepens the resolutions found on *Estatuto da Criança e do Adolescente* concerning the social and educative measures, focused on that freedom privation, coming to the application of these elements to its survey field – the referred city.

Key words: Social Politics; teenager who committed the transgression; freedom privation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO I – A QUESTÃO SOCIAL: SEUS FUNDAMENTOS, ANÁLISE E ENFRENTAMENTO NA ATUAL CONJUNTURA</b>	
1.1 – A Questão Social: Um esboço de seus fundamentos e sua abordagem específica na agenda neoliberal .....	15
1.2 – Políticas sociais e Neoliberalismo: Trajetória de sua constituição e o desmonte dos direitos sociais no novo modelo de acumulação .....	24
<b>CAPÍTULO II – DO CÓDIGO DE MENORES AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A PROBLEMÁTICA DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI</b>	
2.1 – Um histórico da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil .....	33
2.2 – O Estatuto da Criança e do Adolescente – O novo contexto da Doutrina da Proteção Integral aplicada ao adolescente em conflito com a Lei .....	44
2.3 – A implementação das medidas sócio-educativas e o desenvolvimento do processo sócio-educativo em privação de liberdade .....	56
2.4 – As formas de gestão da questão social na conjuntura neoliberal e seus impactos na abordagem do ato infracional – Violência, Cidadania e as Propostas de Redução da Idade Penal .....	64
<b>CAPÍTULO III – UM ESTUDO ACERCA DO TRATAMENTO E AS AÇÕES DISPENSADAS AO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL GRAVE NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG</b>	
3.1 – A aplicação da medida sócio-educativa de privação de liberdade no estado de Minas Gerais e no município de Juiz de Fora .....	75
3.2 – A dinâmica anterior de aplicação da medida sócio-educativa de internação x nova proposta: O que há de inovador? .....	87
3.3 – A prática: A inauguração do Centro Sócio-Educativo de Juiz de Fora e as perspectivas de mudança no atendimento ao adolescente em cumprimento da privação de liberdade .....	100

<b>CONCLUSÃO</b> .....	106
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	113
<b>ANEXOS</b> .....	117

## INTRODUÇÃO

Neste trabalho, almeja-se elaborar uma sistematização do histórico da política de atenção ao adolescente autor de ato infracional, abordando as mudanças políticas e legais e as análises desenvolvidas acerca destes atores ao longo da história. Busca-se, também, apreender a implementação da política de atenção ao adolescente autor de ato infracional grave no município de Juiz de Fora, em sua aspiração, ainda que tardia, pela promoção e garantia dos direitos destes jovens.

O interesse pela área da infância e juventude surgiu ainda na época da graduação, quando houve a oportunidade de participar de alguns projetos e seminários acerca do tema. A opção pelo olhar sobre o adolescente autor de ato infracional fez-se durante o Trabalho de Conclusão de Curso, quando a discussão a propósito da redução da idade penal fazia-se constante e possuía um vigor instigante no país. No Mestrado, a preocupação foi com a realidade da referida municipalidade no que diz respeito à aplicação da medida sócio-educativa de internação, aqui exposta.

O desafio posto foi o de estudar o processo de constituição e desenvolvimento da política de atenção à criança e ao adolescente no país, trajetória esta permeada por intensos processos de luta política e ideológica, em busca do esclarecimento e da compreensão da realidade contemporânea da proteção social à esta parcela da população, no atual ordenamento da sociedade e, particularmente, na realidade municipal.

Desse modo, o caminho privilegiado para a abordagem do tema teve como ponto de partida a abordagem teórica da questão social, seus fundamentos e seu enfrentamento no contexto neoliberal, destacando a discussão acerca de políticas sociais e dos direitos sociais, que está evidenciado no Capítulo I.

Aqui, o procedimento da investigação privilegiará uma análise imanente nas produções de autores contemporâneos como Netto (1993), Iamamoto (2001), Yazbek (2001) e Kowarick (2002) que oferecem um amplo quadro analítico de dimensões da “questão social” e das desigualdades sociais crescentes.

Refinando a análise, no Capítulo seguinte, abordaremos a gênese e o desenvolvimento das políticas de proteção integral para a infância e adolescência e sua evolução no tempo, tendo como referência a investigação de seus traços gerais, abrangendo do início do século XX até o momento atual, as suas dimensões e significação sócio-histórica contemporânea. Para esta discussão, empregaremos os estudos de estudiosos como Faleiros (1995 e 2004), Tôrres (1996), Volpi (2001 e 2002), Velho (1996), Adorno (2002) e Wacquant (2001).

Neste sentido, exploramos os documentos que buscaram garantir, no decorrer da história, os direitos da infância e da juventude, até chegarmos à promulgação da Constituição Federal de 1988, marco sem precedentes no que diz respeito ao acesso concreto da população aos direitos sociais e, conseqüentemente, a elaboração e implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O ECA, como orientação política e institucional, no campo específico da criança e do adolescente, enquadra-se no paradigma de construção de um Estado de Bem-Estar provedor da universalização de direitos sociais. Neste sentido, a Lei se configura como um verdadeiro instrumento político-cultural e institucional de contribuição para transformar a configuração predominante do Estado brasileiro.

Destaca-se as medidas sócio-educativas, no âmbito deste estudo, como uma significativa inovação no tratamento ao adolescente autor de ato infracional, alterando profundamente o tratamento a este público. Quanto à privação de liberdade, tal documento

traz sua forma de operacionalização e todas as suas determinações, buscando garantir a Proteção Integral, a dignidade e a humanidade do jovem em conflito com a Lei.

No Capítulo III, trazemos ao debate as particularidades deste tema no Estado de Minas Gerais e, mais especificamente, no município de Juiz de Fora. Recuperamos, por meio da análise bibliográfica de documentos produzidos acerca da realidade das crianças e adolescentes no município, como o Diagnóstico da Infância e Juventude (2001), os dados para a pesquisa.

A nossa investigação também fundamentou-se em fontes documentais do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (algumas sistematizações iniciais acerca do processo de construção do Centro Sócio-Educativo), jornal local (Tribuna de Minas, no período entre 2003-2004), órgãos públicos estaduais (Secretaria Estadual de Defesa Social/SUASE) e algumas pesquisas na internet.

Por meio do Projeto para implantação de um Centro Regional de Internação e Internação Provisória (2003) no município e de entrevistas informais com membros do CMDCA, foi possível conhecer como era aplicada a medida sócio-educativa de internação no município e como ocorreu a reascensão do debate acerca da necessidade de construção deste centro sócio-educativo, as perspectivas de mudança e as inovações no atendimento ao adolescente em cumprimento da medida de privação de liberdade, além de todos os seus objetivos, fundamentos, parcerias, programas e atividades propostas, entre outros aspectos.

Realizamos também, contato com a equipe técnica do Centro Sócio-Educativo de Juiz de Fora, por meio de um questionário, que fora respondido por uma Assistente Social desta Unidade. Foram enviados, inicialmente, dois destes instrumentos; o primeiro, acerca de questões mais pontuais a respeito do trabalho desenvolvido na Instituição e um segundo, em

referência ao trabalho específico do Serviço Social, sendo que este último não fora respondido pela Equipe (Coordenação de Atendimento e Assistente Social).

O fato de se constituir como uma “Unidade de Segurança”, em início de funcionamento, as constantes mudanças na equipe multidisciplinar e a incrível dificuldade em manter contato telefônico (já que o contato pessoal era impedido por uma questão de segurança aos funcionários) com estes profissionais representaram o grande desafio para a realização desta dissertação.

Procuramos, então, em linhas gerais, a partir dos obstáculos apontados, trazer ao debate, desmistificar e registrar, documentalmente, parte da história da atenção ao adolescente autor de ato infracional neste município, entendendo ser este um produto valioso para futuras consultas e fonte para análises mais aprofundadas sobre o que se buscou avaliar.

## **CAPÍTULO I – A QUESTÃO SOCIAL: SEUS FUNDAMENTOS, ANÁLISE E ENFRENTAMENTO NA ATUAL CONJUNTURA**

### **1.1 – A Questão Social: Um esboço de seus fundamentos e sua abordagem específica na agenda neoliberal.**

A análise da questão social, de acordo com Iamamoto (2001; pg. 10) é

(...) indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais.

A questão social pode ser entendida sob dois pontos de vista. No primeiro, a questão social, produzida e reproduzida ampliamente, tem sido vista como uma “ameaça” ou “disfunção” à ordem e à coesão social. Deste modo, seu enfrentamento vem sendo canalizado para os mecanismos reguladores do mercado e para as organizações privadas, as quais, juntamente com o Estado, implementam programas focalizados e descentralizados de “combate à pobreza e à exclusão social” (IAMAMOTO; 2001).

Numa outra perspectiva, a questão social é entendida como um fenômeno próprio das relações sociais capitalistas e como expressão das desigualdades sociais criadas por aquelas relações, que assumem na cena contemporânea, expressões historicamente particulares. Requer, no seu enfrentamento, “a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal” (IAMAMOTO; 2001, pg. 10).

Para a referida autora, “a questão social é indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas” (2001, pg. 11).

A expressão “Questão Social” foi cunhada por volta de 1830 (STEIN; 2000 apud IAMAMOTO; 2001), embora os processos sociais que ela traduz já tenham sido elemento central da análise marxista. Na vigência do sistema capitalista de produção, são produzidos e reproduzidos seus expoentes, que são: suas condições materiais de existência, as relações sociais contraditórias e formas sociais através das quais se expressam. Existe

“uma indissociável relação entre a produção dos bens materiais e a forma econômico-social em que é realizada, isto é, a totalidade das relações entre os homens em uma sociedade historicamente particular, regulada pelo desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. (IAMAMOTO; 2001, pg. 11).

É preciso entender este processo analisando a sua historicidade, para que se considere o caráter específico do trabalho, desprendido como valor de uso – enquanto atividade produtiva útil, que tem como objetivo primeiro produzir mais-valia - e da riqueza na sociedade do capital, privilegiando, assim, as relações que as qualificam.

Portanto, pensar o trabalho e a questão social na sociedade capitalista supõe dar conta de sua historicidade, que dispõe de uma dupla característica que a particulariza.

Nesta sociedade, “a mercadoria é o caráter predominante e determinante dos produtos. O próprio trabalhador aparece como um mero vendedor de mercadorias”, ou seja, de sua força de trabalho. O capitalista e o trabalhador assalariado se transformam em “personificações do capital e do trabalho”. A forma específica do valor – a forma mercadoria e seu fetiche – “inverte e subverte o sentido das relações sociais em um amplo processo de mistificação e reificação, submetendo as relações entre os homens à relação entre coisas” (IAMAMOTO; 2001).

A segunda especificidade faz referência à mais-valia, como finalidade direta e o móvel determinante da produção. A necessidade de redução do preço de custo tem forçado uma intensificação da força produtiva do capital, embora não seja uma coisa material, mas uma relação social de produção.

O processo de acumulação ou a reprodução ampliada do capital realiza-se sob um duplo movimento. Quando a composição do capital se mantém inalterada, o aumento do capital revela-se como ampliação tanto da classe capitalista quanto dos trabalhadores assalariados, tornando o poder de mando do capital sobre o trabalho também crescente. Entretanto, com o progresso da acumulação, aumenta-se a produtividade, ao mesmo tempo em que reduz-se o emprego de trabalho vivo, pois são empregados meios de produção mais eficientes, o que possibilita ao trabalhador produzir mais em menos tempo. Este movimento diminui o tempo de trabalho socialmente necessário e aumenta, simultaneamente, o tempo de trabalho excedente ou mais-valia. Com a redução do capital variável, que é a força de trabalho, e o aumento do capital constante, que é representado pelos meios de produção, formam-se amplos contingentes de indivíduos “supérfluos para o capital” (CASTEL; 1998 apud IAMAMOTO; 2001, pg. 15), o que resultará em interferências na regulação dos salários, nas condições de trabalho e levarão ao crescimento do pauperismo (IAMAMOTO; 2001).

Consoante esta autora, “o crescimento da força de trabalho disponível é impulsionado pelas mesmas causas que a força expansiva do capital, expressando a lei geral da acumulação capitalista” (2001, pg. 15).

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do

suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista (MARX; 1985 apud IAMAMOTO; 2001, pg. 15).

Observa-se que a parcela da população trabalhadora cresce sempre mais rapidamente do que a necessidade de seu emprego para a valorização do capital, estando neste processo, o cerne da produção e reprodução da questão social na sociedade capitalista.

O trabalhador livre, ao ser abolido dos meios de produção, torna-se um “pobre virtual”, ou seja, ele se encontra excluído de toda riqueza objetiva e de toda possibilidade de tornar objetivo os seus meios de sobrevivência. A pobreza é entendida não apenas como reflexo da má distribuição de renda, mas como expressão da forma de distribuição dos meios de produção. Vê-se, neste sistema, o “pauperismo como resultado do trabalho” (IAMAMOTO; 2001, pg. 16), o que é agravado pela desresponsabilização do Estado no atendimento à esta parcela da população, desprovida de meios de sobrevivência.

Segundo Netto (1993; pg. 77), tal processo volta ainda com maior vigor na atualidade e representa

a essência do arsenal do neoliberalismo: uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia.

A norma civilizada, em que o Brasil se encontra promete, neste tempo de capitalismo globalizado, uma modernização que não gera emprego e nem a cidadania prometidos, mas que causa o contrário na lógica arrasadora de um mercado que desqualifica e descarta povos e populações que não têm como se adequar à velocidade das mudanças e às atuais exigências da competitividade econômica. Os desempregados e excluídos não têm lugar nessa atual fase do capitalismo, sua pobreza apenas é evidência de sua incapacidade de se adequar ao progresso contemporâneo, são os “inempregáveis”, é gente que por falta de qualificação e competência

se tornou dispensável no atual ciclo da modernização brasileira, num processo de “desenraizamento”, que retoma a noção de *marginalidade* pela de *desfiliação* (KOWARICK; 2002). Cabe reconhecer também, neste contexto,

que se modificaram bastante, e muitas vezes radicalmente, as condições sociais e técnicas de organização do trabalho e produção. E isto significa que modificaram-se as condições sociais, econômicas, políticas e culturais de organização do movimento operário em geral e do sindicalismo em particular. Modificaram-se as condições de organização e desenvolvimento da consciência social do trabalhador (IANNI; 2004, pg. 84-85).

Hoje a velha e inflexível pobreza ganha contemporaneidade e ares de modernidade por conta dos “novos excluídos” pela reestruturação produtiva. Entre os resquícios do atraso de antigamente e as determinações da moderna economia integrada nos circuitos globalizados do mercado, a pobreza é fixada onde sempre esteve, como paisagem que mostra algo externo a um mundo propriamente social, como algo que não diz respeito aos parâmetros que regem as relações sociais e que não coloca por isso mesmo o problema das injustiças e crueldades inscritas na vida social.

O que aparece presente nessas mudanças da questão social, no Brasil, é a erosão das mediações, reais e simbólicas, pelas quais reivindicações coletivas podem ser formuladas e ganhar visibilidade pública como questões que dizem respeito às regras da vida em sociedade. Esse parece ser o motivo da destruição dos sempre precários serviços públicos e do extermínio de direitos por via de atuais tendências de precarização do trabalho e desregulamentação do mercado num modelo de capitalismo globalizado e transnacional. Além do agravamento das condições de vida de maiorias, trata-se, também, da demolição das referências públicas pelas quais dramas de cada um podem ser desingularizados e traduzidos como problemas pertinentes à vida pública de um país; sendo essa a operação simbólica que a

linguagem dos direitos permite, ou permitia, pois essa é a linguagem que vem perdendo sua potência simbólica e sua capacidade de interpelação (TELLES; 1998).

Esse o contexto em que se intensificam, generalizam, mesclam e agravam os mais diversos aspectos da questão: proletarização, pauperismo e lumpenização; carências habitacionais, de saúde, alimentação, ensino e transporte; formação de guetos de subclasses, com frequência compostos de indivíduos, famílias, grupos e coletividades discriminados, social, econômica, política, cultural e racialmente, muitas vezes inclusive por sexo e idade; desemprego cíclico e desemprego estrutural, principalmente este; xenofobias, etnicismos, fundamentalismos, em geral múltiplos (IANNI; 2004, pg. 82).

Além das garantias formais previstas na lei, os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais dramas da existência podem ser problematizados e avaliados nas suas exigências de equidade e justiça. Os movimentos operários e sociais que emergiram na sociedade brasileira num certo período foram importantes porque tiveram o efeito de reconfigurar a velha questão social historicamente definida entre a tutela estatal e a gestão filantrópica da pobreza, ao colocá-la no cenário político brasileiro sob uma figura plural que focava o debate nas possibilidades de se firmar os direitos como princípios reguladores da economia e da sociedade.

A elaboração de políticas sociais tem como alvo as seqüelas da questão social, ou seja, aquele conjunto de problemáticas sociais, políticas e econômicas que se gestam com o surgimento da classe operária, dentro da sociedade capitalista. Seu objetivo é, portanto, assegurar as condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo monopolista e a concentração e centralização do capital que lhe são inerentes, e não a mera correção dos efeitos negativos desses processos.

A partir do início dos anos 90, no Brasil, em um cenário marcado pela redefinição do papel do Estado e pelos efeitos sociais perversos da política econômica em curso no país, uma movimentação ampla, que teve início na elaboração da Constituição Federal de 1988, teve

efeito de mostrar e colocar em debate o sentido político das mudanças que estavam ocorrendo. De um lado, ao revés das propostas neoliberais de uma desregulamentação selvagem das relações de trabalho, parcelas mais atuantes de sindicatos e organizações fabris propuseram uma negociação pública em espaços de representação e interlocução, acenando com a possibilidade de uma regulação social da economia ajustada pelo reconhecimento e garantia de direitos. Por outro lado, os movimentos tinham uma possibilidade de conquista de cidadania nesta Constituição. Eles se desdobraram em um contexto democrático, construído na relação entre Estado e sociedade, aberto a práticas de representação e interlocução pública: nos anos recentes multiplicaram-se fóruns públicos nos quais questões como direitos humanos, raça, gênero, cultura, meio ambiente e qualidade de vida, moradia, saúde e proteção à infância e adolescência se apresentaram como questões a serem levadas em conta numa gestão partilhada e negociada da coisa pública. E tudo isso significa dizer que essa movimentação teve o efeito de dissolver a aparente indiferenciação do mundo da pobreza, fazendo aparecer sujeitos reivindicantes onde antes pareciam existir apenas os pobres, essa figura anônima, inteiramente escrita em negativo, pela sua carência e impotência. É por esse motivo que se pode avaliar as promessas de uma cidadania ampliada pela criação de esferas públicas de explicação de conflitos e dissensos, nas quais homens e mulheres se fazem ver e reconhecer como sujeitos que reivindicam direitos e, nesses termos, re-elaboram suas condições de existência como questões concernentes às regras da vida social.

Neste momento, apesar de todo um contexto favorável à ampliação do conceito de cidadania, há um deslocamento da pobreza como questão e como configuração pública de problemas nacionais, de um lugar politicamente construído — lugar de ação, da intervenção e da inversão crítica —, para o lugar da não política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia. “Os liberais entendem necessária a filantropia revisitada, a ação humanitária, o dever moral de assistir aos pobres,

desde que este não se transforme em direito ou em políticas públicas dirigidas à justiça e à igualdade”. Reduz-se fortemente as práticas universalistas, “transformando direitos em ajuda, em favor. (YAZBEK; 2001, pg. 36).

O campo social é despolitizado, não é reconhecido como expressão de relações de classe e é fixado como esfera que escapa à ação estatal, já que o Estado, neste âmbito, deve cortar gastos sociais, descentralizar, privatizar e concentrar os programas sociais públicos nas populações ou grupos carentes. A questão social é desqualificada como questão pública, questão política, questão nacional.

Ao longo dos anos, e mais expressivamente a partir da última década do século XX, “a questão social passa a ser objeto de um violento *processo de criminalização* que atinge as classes subalternas” (IANNI; 1992 e GUIMARÃES; 1979 in IAMAMOTO; 2001, pg. 27). Um conjunto de discursos e práticas “operou uma assemelhação da situação de pauperismo ao comportamento delinqüente” (KOWARICK; 2002, pg. 24).

Recicla-se a noção de “classes perigosas” – não mais laboriosas -, sujeitas à repressão e extinção. Verifica-se a tendência de *naturalizar* as múltiplas desigualdades, que condensam as relações sociais desiguais e contraditórias dessa sociedade. Elas têm sido enfrentadas, seja por meio de *programas focais de “combate à pobreza”*, seja pela *violência dirigida aos pobres, articulando repressão e assistência focalizada*. Evoca o passado quando era concebida como caso de polícia, ao invés de ser objeto de uma ação sistemática do Estado no atendimento às necessidades básicas da classe operária e outros segmentos trabalhadores. Na atualidade, as propostas imediatas para enfrentar a questão social no país atualizam a articulação assistência focalizada/repressão, com o reforço do braço coercitivo do Estado em detrimento da construção do consenso necessário ao regime democrático, o que é motivo de inquietação (IAMAMOTO; 2001, pg. 27).

Ainda de acordo com a mesma autora, *uma dupla armadilha* pode envolver a análise da questão social se suas múltiplas e diferenciadas expressões não forem conectadas à sua gênese comum, sendo desconsiderados, assim, os processos sociais contraditórios na sua dimensão de totalidade, que as criam e as transformam. É preciso entender as múltiplas

expressões da questão social como frutos de uma gênese comum, para que não se atribua exclusivamente ao indivíduo a responsabilidade por suas dificuldades e para que não se caia em um discurso genérico, desconsiderando as particularidades das expressões da questão social (IAMAMOTO, 2001).

A indicação é de que se presencia hoje uma renovação da já conhecida questão social, inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, sob outras roupagens e novas condições sócio-históricas de sua produção/reprodução, aprofundando suas contradições. Alteram-se as bases históricas que mediatizam sua produção/reprodução na periferia dos centros mundiais, em um contexto de globalização da produção e dos mercados, da política e da cultura, sob a égide do capital financeiro, acompanhadas de lutas nitidamente desiguais, que demarcam esse processo na cena contemporânea.

Netto (2001) defende que, neste contexto, inexistente qualquer “nova questão social”. Está presente, para além das manifestações tradicionais da questão social, a emergência de novas expressões deste mesmo fenômeno, visto que a cada novo estágio do desenvolvimento político-econômico e cultural-nacional da sociedade, ela instaura expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, cotidianamente alterada e atualizada, correspondentes à intensificação da exploração, que é a sua razão de ser. Mesmo que esboçando formas atuais de expressão, sinaliza-se que seu cerne, seus fundamentos, não se modificam, e são insuprimíveis sem a supressão da ordem capitalista.

Para o autor, o tratamento atual voltado à questão social se desvincula totalmente de uma tendência de crítica à ordem econômico-social estabelecida, onde o processo objetiva combater as diversas manifestações da questão social sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa, propondo, assim, um “reformismo para conservar” (NETTO; 2001).

O sucateamento dos serviços públicos, a desqualificação de políticas sociais, a destruição de direitos trabalhistas e sociais e a privatização e refilantropização da abordagem

da questão social são reflexos de um modelo de Estado que, agora, administra favores, encaminhando a maioria das demandas recebidas ao campo da filantropia social. O atendimento das necessidades sociais é feito de maneira focalista e seletiva, priorizando apenas a parcela da população que apresenta um maior nível de carência, com ações tímidas e insuficientes, buscando, apenas, a amenização da pobreza.

Efetivamente, o movimento descrito representa uma profunda regressão no que se refere ao enfrentamento da questão social e à garantia de direitos sociais, na lógica do capitalismo global e em tempos de neoliberalismo. As políticas sociais têm sua configuração e seus objetivos alterados, refletindo na dinâmica de proteção social, principalmente na atenção à população mais carente.

## **1.2 - Políticas Sociais e Neoliberalismo: Trajetória de sua constituição e o desmonte dos Direitos Sociais no novo modelo de acumulação.**

As políticas sociais, no marco do capitalismo monopolista, surgem a partir do objetivo imediato de garantir a reprodução da força de trabalho; atuam em determinadas expressões da questão social como forma de construir uma base ampla de legitimidade e consenso social e representam uma forma de intervenção do Estado na esfera social.

Estão intrinsecamente relacionadas às políticas econômicas como estratégia de intervenção do Estado, visando a realização da lógica monopólica de maximização dos lucros pelo controle dos mercados.

A forma e o conteúdo das políticas econômicas e sociais, por conseguinte, dependerão dos processos de lutas sociais concretas, que produzirão a morfologia do Estado interventor e de sua política social, num determinado contexto histórico.

Sendo assim, se por um lado, o Estado interventor e a política social se apresentam como funcionais ao capital, por outro, também devem atender aos interesses da classe trabalhadora. Esse movimento contraditório processa o limite e a possibilidade da ação política junto ao Estado, no aspecto geral, e à política social, especificamente, numa perspectiva de transformação da sociedade. Em outras palavras, o Estado, em sua dimensão de gestor de políticas sociais representa um espaço importante para a acumulação de conquistas dos trabalhadores, por meio da ampliação e do aprofundamento de direitos.

As políticas sociais têm, como outro limite de intervenção, as políticas econômicas. Se estas reforçam as desigualdades sociais e, conseqüentemente, não potencializam o enfrentamento das iniquidades sociais, determinam os desafios para a construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas.

Assim posto, uma relação democrática entre Estado e organizações da sociedade civil para implementar políticas sociais prescinde de uma política econômica que privilegie as demandas pela universalização e aprofundamento de direitos, se se pretende que a intervenção pública através destes mecanismos figure êxitos na luta contra a pobreza. De outra forma, a política social enfrentará entraves estruturais devido ao modelo de política econômica adotado, agindo apenas compensatoriamente, independente de sua forma de implementação.

É preciso conceber as políticas sociais segundo uma visão crítica, onde estas se constituem por meio de embates por conquistas de direitos, que são viabilizadas por meio das lutas sociais; e não apenas como mecanismos de redistribuição da renda social, onde as políticas sociais são resultado de “concessões” por parte do Estado a fim de restabelecer certo equilíbrio social mínimo.

As características assumidas pelas políticas sociais serão determinadas por processos políticos, culturais e ideológicos particulares, ou seja, deve ser tomada a partir de um processo histórico-processual, considerando o seu curso de constituição, os fundamentos subjetivos,

sua orientação-conteúdo e suas implicações na relação entre as forças políticas, afastando-se do simples critério da magnitude dos gastos sociais<sup>1</sup>.

Com a crise da acumulação capitalista na segunda metade da década de 1970, tem início o ressurgimento da ideologia liberal, agora revestida de um conservadorismo político aliado a um ultraliberalismo econômico na defesa da supremacia do mercado diante do Estado. Surge assim o “neoliberalismo”, cuja estratégia conservadora para superar a crise era cortar o poder dos assalariados na luta por uma distribuição da renda a seu favor, recuperando os tradicionais mecanismos de “mercado”. Tratava-se de dismantelar os mecanismos de proteção ao trabalho, base sobre a qual se sustentava a maioria dos Estados de Bem-Estar. Com diferentes matizes, o Estado de Bem-Estar foi considerado o “vilão da história” na crise econômica dos países capitalistas a partir do final da década de 1970, preconizando-se o seu desaparecimento ou a sua “reforma” (SOARES; 2003).

Nos países que constituíram o seu Estado de Bem-Estar Social, com direitos sociais mais solidamente construídos tanto de proteção ao trabalhador quanto aos que se viam temporariamente fora do mercado de trabalho, o impacto social do neoliberalismo foi significativamente menor, visto que conseguiram se proteger das pressões externas e defender-se contra o mercado e manter proteções e direitos que já representavam garantias sociais.

No entanto, nos territórios onde este Estado de Bem-Estar Social foi construído de forma incompleta ou não existiu, o impacto foi significativamente maior, haja vista que nestes

---

<sup>1</sup> Laurell (1997), fazendo referência a Esping-Andersen, destaca que, é seguindo esta linha de análise que os países capitalistas desenvolvidos são agrupados em três regimes básicos de Estado de Bem-Estar Social, quais sejam: 1) o social-democrata, representado pelos países escandinavos, e que se caracteriza pelo universalismo e por uma importante redução no papel do mercado no âmbito do bem-estar social; 2) o conservador-corporativo, visualizado na Alemanha e na Itália, por exemplo, que envolve a noção de direitos sociais, mas conserva uma diferenciação social notável, e que decorre em efeitos redistributivos mínimos; e 3) o liberal, exemplificado pelos EUA, Canadá e Inglaterra, que é dominado pela lógica do mercado. Esta diferenciação é elaborada com base nos critérios de amplitude e cobertura dos benefícios sociais e no grau de intervenção estatal no mercado de trabalho, onde se polariza, de um lado, um forte intervencionismo estatal (social-democrata) e, de outro, uma forte mercantilização (liberal).

países, sendo caracterizados como dependentes e periféricos, já existia uma situação de pobreza e miséria generalizada. Com o avanço do neoliberalismo, estas condições são agudizadas e, simultaneamente, são desmontados os poucos sistemas de proteção social existentes.

Se, ao funcionar apenas como *seguro* [o Estado de Bem-Estar Social] *reproduzia* as desigualdades existentes no mercado de trabalho, as alternativas neoliberais não apenas *ampliam* as estruturas de desigualdade social como *geram novas condições de desigualdade* no acesso aos bens sociais. (SOARES; 2003, pg. 39).

As políticas de ajuste fazem parte de um movimento de ajuste global, que se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva. Esse processo de ajuste global na economia mundial é caracterizado “por um rearranjo na hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, feito sob a égide de uma *doutrina neoliberal*, cosmopolita, gestada no centro financeiro e político do mundo capitalista (SOARES; 2003, pg. 19).

Não há um corpo teórico exclusivo do neoliberalismo. As “teorizações” que fundamentam este padrão são de origem liberal ou conservadora, e se baseiam, quase que genericamente, na defesa “da liberdade e da primazia do Mercado sobre o Estado, do individual sobre o coletivo. E, derivadamente, do Estado mínimo [para o social], entendido como aquele que não intervém no livre jogo dos agentes econômicos” (DRAIBE; 1993, pg. 88).

É antes um discurso e um conjunto de regras de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e à reformas do Estado e das suas políticas. Suas proposições são sobretudo práticas e enraizadas em algumas formas de valor que passaram a retratá-lo, tais como o “moderno”, o “flexível” e o “eficiente”, um novo modelo de gerir o Estado, projetando uma cultura política “despolitizada” na aparência, movida pela busca de

soluções ágeis e eficientes, onde a “eficácia” e a “eficiência” são fundamentais à toda ação prática.

O mercado se constitui como o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos; a redução do Estado (do seu tamanho, do seu papel e de suas funções) é o mote e o móvel dessa ideologia. No campo da responsabilidade social, é demarcado apenas o limite máximo de atuação do Estado, advogando ativamente contra os gastos exacerbados com políticas sociais - ao realizar um ataque feroz ao Estado de Bem-Estar Social - e criticando ainda, a intervenção pública na economia. Assim, propaga um conjunto de propostas de reformas dos programas sociais, movendo-se principalmente num campo mais prático de prescrições para as políticas públicas no setor social, com o argumento de que “os programas sociais - isto é, a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado - constituem uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibem a atividade e a concorrência privadas” e “geram indesejáveis extensões dos controles da burocracia” (DRAIBE; 1993, pg. 90).

O ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais. Trata-se de um modelo de acumulação que inclui, por definição, a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma “nova” pobreza. Para Soares, ao contrário do que se afirma,

(...) a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população faz parte do modelo, não impedindo a reprodução do capital. Essas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria “funcionando mal”, e sim a contraface do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação (SOARES; 2003, pg. 20).

As conseqüências sociais do ajuste neoliberal na América Latina foram denominadas por Soares (2003) de “desajuste social”, na medida em que tal ajuste não apenas agravou as condições sociais preexistentes de desigualdade estrutural como também provocou o

surgimento de “novas” condições de exclusão social e generalização da precariedade e da insegurança em vastos setores sociais antes “incluídos”, a partir de sua inserção no mercado de trabalho e dos mecanismos de proteção social construídos ao longo de muitos anos.

A distância entre os mais ricos e os mais pobres aumenta ainda mais nos países periféricos, provocando uma polarização que tem levado à rupturas sociais agudas e violentas.

Deste modo,

(...) o que a modernidade nos trouxe foi a superposição perversa de antigas situações de desigualdade e miséria com uma “nova pobreza” causada pelo aumento maciço e inusitado do desemprego e pela generalização de situações de precariedade e instabilidade no trabalho, aumentando o contingente daqueles que se tornaram “vulneráveis” do ponto de vista social pela redução e/ou ausência de mecanismos de proteção social (SOARES; 2003, pg. 24-25).

E são os mais pobres ou os miseráveis que continuam sendo a fração que mais experiencia estas transformações, cujas formas de enfrentamento se vêem agravadas pelo desmonte adicional das políticas sociais ou dos mecanismos de proteção social, numa conjuntura de expansão neoliberal.

Para Laurell (1997), as estratégias concretas idealizadas pelos governos neoliberais para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social, ou seja, das políticas sociais, são: a privatização do financiamento e da produção dos serviços, cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios, canalização dos gastos para os grupos carentes, e a descentralização em nível local.

O Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. Propõe uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, para evitar que se gerem “direitos”. Além disso, para que o indivíduo possa ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar a

condição de indigência. Repulsa-se a noção de “direitos sociais” e a obrigação da sociedade de garanti-los através da esfera estatal. O neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais. Critica também a desmercantilização, a solidariedade social, o coletivismo, os direitos sociais, a dissociação entre benefícios e contribuição trabalhista, além da administração-produção pública de serviços, ou seja, os elementos que caracterizam principalmente o Estado de Bem-Estar “social-democrata”.

As políticas públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos a serviços sociais delas derivados. Permanecerão políticas localizadas, casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas.

Presencia-se uma regressão dos direitos sociais, embora muitos deles não tenham sido reconhecidos de forma prática, mesmo sendo garantidos constitucionalmente. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação das classes subalternas em nossa sociedade.

Limites de ordem estrutural, como a falta de emprego e a má distribuição de renda, ao lado do padrão de intervenção caracterizado pela redução de investimentos e pela baixa efetividade agravam este quadro.

No caso brasileiro, as políticas sociais que historicamente tem-se caracterizado pela subordinação à matriz conservadora, oligárquica e patrimonialista que emoldura a história econômica e social do país tenderão, neste quadro de regressão de direitos, a acentuar seu perfil assistencialista e clientelista, no perverso processo de transformar em favor o que é direito. Tal processo é marcado pela exigência de contrapartidas e pela busca da lealdade dos subalternos (YASBEK; 2001).

Efetivamente, esta regressão neoliberal ao impor-se como lógica do capitalismo atual, consolida a dissociação entre mercado e direitos, aprofunda a cisão entre o econômico e o social, separa a acumulação da produção, instala desregulações públicas, reitera a desigualdade e a diversificação, busca eliminar a referência ao universal e constrói (...) uma forma despolitizada de abordagem da questão social (ib.;ibid., pg. 38).

Cortar gastos sociais, descentralizar, privatizar e concentrar os programas sociais públicos nas populações ou grupos carentes; esses parecem ser os vetores estruturantes das reformas de programas sociais preconizadas pelo neoliberalismo, principalmente quando suas recomendações se dirigem a países latino-americanos em processos de ajustamentos econômicos.

A descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão. A descentralização ainda tem a possibilidade de aumentar a interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das atividades sociais, ampliando as formas alternativas de produção e operação dos serviços, mais facilmente organizadas nas esferas municipais. Na realidade, não tem por objetivo democratizar a ação pública, mas, principalmente, permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização.

A focalização, por sua vez, significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência, implicando, indiretamente, a remercantilização dos benefícios sociais, a capitalização do setor privado, a deterioração e desfinanceirização das instituições públicas. Esta ação se justifica pela residual ação estatal tão-somente no campo da assistência social, no direcionamento do investimento social àqueles que realmente precisam e na possibilidade de se alcançar uma maior equidade social, já que, ao poupar recursos dos programas universais, o Estado pode usá-los para subsidiar os pobres com programas sociais básicos.

Isto levou à implantação de programas estatais transitórios para “aliviar a pobreza”, apoiados financeiramente pelos organismos internacionais, que têm como objetivo declarado garantir níveis mínimos de alimentação, saúde e educação para a população carente. Contudo, a simples comparação da magnitude da pobreza e dos recursos dedicados a esses programas evidencia que estão muito longe de alcançar seus objetivos. Além disso, tais programas são utilizados, por vezes, para garantir uma clientela política em substituição ao apoio popular baseado num pacto social mais amplo, impossível de se estabelecer no padrão das políticas neoliberais.

A privatização tem como principal objetivo racionalizar os gastos públicos, de forma a maximizar os lucros estatais.

Outra forma de privatização é a que propõe o deslocamento da produção e/ou da distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo, o qual é composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou as novas formas de organizações não-governamentais.

Com estas medidas, seriam atingidos três dos objetivos neoliberais: remercantilizar os bens sociais, reduzir o gasto social público e suprimir a noção de direitos sociais, ideários estes que modificarão profundamente a dinâmica social e imprimirão “novos” e importantes aspectos à dinâmica da vida coletiva, como aqueles concernentes à cidadania, ao aumento da violência, principalmente contra o jovem, entre outros, que serão discutidos mais adiante.

Com base na explanação acima, onde se elucidou um panorama político, econômico e social mais amplo, passar-se-á à análise específica das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente no Brasil, desde o início do século XX, até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, já na década de 90. Enfocaremos um grupo particular destes atores, qual seja, o adolescente autor de ato infracional, que se constitui uma das expressões da chamada “questão social”.

**CAPÍTULO II - DO CÓDIGO DE MENORES AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE: A PROBLEMÁTICA DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO  
COM A LEI.**

**2.1 – Um histórico da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil.**

A intensa transformação do cenário político do país nas duas últimas décadas do século XIX refletiu profundamente na vida social brasileira. A passagem para o século XX estava plenamente influenciada por idéias de identidade nacional, e o país atravessava por um momento de grande preocupação com seu reordenamento político e social. Neste contexto, a infância ganha repercussão e passa a ser vista como um problema decorrente do conjunto das questões sociais agravadas pela conjuntura do final do século (abolição da escravatura, migração de mão-de-obra européia, advento da República, etc).

É também nesta conjuntura de final de século que a imagem do “*menor*” começa a ser construída. Nos jornais, revistas jurídicas e nas conferências acadêmicas, tal expressão vai aparecendo e se constituindo enquanto categoria que define crianças e adolescentes pobres das cidades que, por não se encontrarem sob a autoridade dos pais, são consideradas “abandonadas”. Ou seja, a imagem do “*menor*” surge associada à materialidade e ao abandono moral (FALEIROS; 1995).

De acordo com Faleiros, o termo *criança* era destinado àquele ente mantido sob os cuidados da família, reservando sua cidadania; o termo “*menor*”, destinado àqueles mantidos sob a tutela do Estado, objeto de leis, programas assistenciais, medidas filantrópicas, educativas e, muitas vezes, repressivas. Para tanto, foram firmadas diversas instâncias de

intervenção de modo a classificar cada *criança* — ou “*menor*” — e colocá-la em seu devido lugar; isso em nome da manutenção da *paz social* e do *futuro da nação*.

No aspecto jurídico, as últimas décadas do século XIX não apresentam significativos avanços para a melhoria das condições de vida das crianças. Sob a vigência do Código Penal de 1890, prevalece a inimputabilidade dos menores de nove anos; o princípio do discernimento<sup>2</sup> para o menor de 14 anos entra em vigor; os maiores de 9 e menores de 14 ficam submetidos a um regime educativo e disciplinar, e os incluídos na faixa entre 14 e 21 anos são beneficiados com atenuantes. Embora a criação de prisões especiais tenha sido cogitada, as crianças continuavam em delegacias e prisões comuns. A urgência em intervir, educando ou corrigindo os “menores” passa a ser fundamental, e a virada do século é marcada pela intervenção do poder público na elaboração de ações voltadas para o atendimento, realizado quase que exclusivamente pela iniciativa privada até aquele momento (TÔRRES; 1996).

Com a chegada do século XX, a situação da infância e adolescência, sobretudo nas duas primeiras décadas, passa a ser alvo de constante preocupação nos discursos presentes nas Assembléias e Câmaras Estaduais, bem como do Congresso Federal. Tal período foi rico no que se refere ao número de leis referentes à esfera da criança e do adolescente, constituindo-se uma verdadeira luta em favor da regulamentação da questão, com ideários políticos oscilando entre a defesa da criança e a defesa da sociedade. Uma destas leis – Lei 4242, de 5/01/1921 – altera o Código de 1890: o princípio da inimputabilidade tem a faixa etária ampliada para a

---

<sup>2</sup> Este critério sempre foi um verdadeiro enigma para os aplicadores da lei, chamado por alguns de “adivinhação psicológica”. A verificação da aptidão para distinguir o bem do mal, o reconhecimento de possuir a menor relativa lucidez para orientar-se segundo as alternativas do lícito e do ilícito era das mais difíceis para o juiz, que quase invariavelmente decidia em favor do menor, proclamando-lhe a ausência de discernimento.

idade de 14 anos, o processo especial passa a vigorar para aqueles entre 14 e 18, e os atenuantes são mantidos para a idade entre 18 e 21 anos<sup>3</sup>.

A posição dos parlamentares da época acerca do papel do Estado no campo social era contrastante. Como bem ilustrado em Faleiros,

... o debate parlamentar na Velha República coloca em confronto [...] os liberais, o bloco católico, os socialistas e os defensores de uma intervenção gradual do Estado nas questões sociais, de forma mais pragmática que doutrinária. (FALEIROS; 1995, pg. 57).

No que se refere à questão da infância, juristas e higienistas foram personagens fundamentais no enfraquecimento da visão não intervencionista do Estado. Sobretudo no período compreendido entre 1920 e 1926, médicos e advogados (com princípios também moralistas, representados pela defesa dos bons costumes e da honra) foram os principais responsáveis, tanto pela criação de instituições, quanto pela articulação de reformas nesta área. O poder e a força destes atores – representantes das forças hegemônicas no controle da complexa questão social da infância abandonada – marcam decisivamente a política neste âmbito.

Nitidamente sob a liderança do setor jurídico (embora os demais setores tenham participado ativamente dos debates) e sob a influência de um importante movimento internacional que visava uma mudança na própria conceituação de Justiça, uma humanização desta e do sistema penitenciário, cria-se, em 1924, o primeiro Juizado de Menores e, em 12/10/1927, promulga-se o primeiro Código de Menores no Brasil, conhecido como Código “Mello Matos”<sup>4</sup> (TÔRRES; 1996).

---

<sup>3</sup> Somente em 1940, através do Decreto-Lei n° 2848 é fixada a idade de 18 anos como limite para a responsabilidade penal).

<sup>4</sup> O Código de Menores era conhecido por aquela expressão como uma forma de “homenagem” ou em referência ao juiz e magistrado muito bondoso, que cuidava de forma paternal dos pequenos filhos de famílias pobres no

Este instrumento, que incorporou todo o paternalismo com que as elites da época tratavam os despossuídos, passou a reger a situação (na linguagem de então) dos “menores”. Definiu a inimputabilidade penal aos 14 anos de idade, ao mesmo tempo em que foi precursor ao proibir que os “menores delinquentes” fossem submetidos a processo penal de qualquer espécie (FALEIROS; 1995). Sua preocupação era que fossem considerados os estados físico, moral e mental da criança, e ainda a situação social, moral e econômica do país. Este classificou os “menores” em delinquentes e abandonados e estruturou seu modelo de atuação funcionando como órgão centralizador do atendimento oficial do “menor”. Esse atendimento consistia na atenção de “menores abandonados”, “delinquentes”, “expostos”, “desvalidos”, “transviados”, e assim por diante, nas poucas instituições existentes, tendo como objetivo preservar e reformar os apreendidos.

Faleiros (1995) ressalta que o Código de 1927 incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo como a visão jurídica repressiva e moralista. Formaliza-se a criação do Juízo Privativo de Menores e do Conselho de Assistência e Proteção a Menores, presidido pelo Ministro da Justiça. As decisões serão baseadas na índole (boa ou má) da criança e do adolescente e ficam a critério do Juiz, que tem o poder, juntamente com os diretores das instituições, de definir as trajetórias institucionais de crianças e adolescentes. O olhar do Juiz deve ser de total vigilância e seu poder é indiscutível. O jurista e o médico representam as forças hegemônicas no controle da complexa “questão social” da infância abandonada.

Este Código considerava a família como sendo responsável pelo desvio de conduta de seus filhos, classificava os “menores” quanto à sua inserção no trabalho e na conduta anti-social através de graus de periculosidade, além de explicitar, institucionalmente, as diferentes formas de conceber a criança através da legislação das Varas de Família para crianças e

adolescentes, e do Juizado de Menores para as crianças pobres. É a partir deste primeiro Código que a palavra “*menor*” se consolida como classificatória da infância pobre e, contraditoriamente, é também a partir dele que começam a ser formuladas estratégias relativas aos direitos desse “*menor*”.

No Brasil República, conclui-se, portanto, que é outorgado à esfera judiciária o papel de protagonista da formulação e de busca de soluções para o problema da infância, que se apresenta mais uma vez, categoricamente e na prática profissional, segmentada.

Enquanto proposta para o debate firma-se o conjunto justiça – assistência. Esta, em sua face oficial, neste período, seguiu a tradição das iniciativas caritativas, constituindo-se, basicamente, na mera montagem de um sistema de caráter correccional, reformista e repressivo, materializado através dos Institutos, Internatos, Reformatórios, Escolas Premunitórias e Correccionais da época, como já visto, as quais objetivavam abrigar aqueles atores (crianças e adolescentes) que se apresentavam como “desviantes” e “perigosos” na sociedade.

Nos anos 30, com a instalação da “Aliança Liberal”, com a Revolução que instaura o poder de Getúlio Vargas na presidência da República, há a promessa do reconhecimento da questão social, do amparo e da defesa do proletariado urbano e rural (FALEIROS; 1995). Contudo, o caráter conservador prevalece na natureza das propostas de reformas.

O Golpe de Estado (1937) e a Constituição imposta por Getúlio explicitam um projeto centralizador e intervencionista, no qual as questões econômicas e sociais passam a ser denominadas “questões nacionais”, a serem tratadas, de preferência, por Conselhos Nacionais específicos.

O foco era, portanto, o fortalecimento da assistência social para aqueles segmentos que apresentavam um “desajustamento social”, por meio de novas técnicas fornecidas pelo Serviço Social, que emergia como a grande novidade desta época, conjugando teorias sociais

e privilegiando a ação sobre aqueles que necessitavam de amparo (RIZZINI; 1995 apud TÔRRES; 1996, pg. 42).

De acordo com esta concepção, a política compensatória implementada pelo governo (sobretudo de 1940 a 1943) tem como principal objeto de intervenção a criança pobre e sua respectiva família, caracterizando-se pela criação de órgãos federais especializados no atendimento às categorias “*menor*” e criança, já consolidadas, e estabelecendo-se como um sistema nacional<sup>5</sup>, integrando Estado e instituições privadas na área.

A Doutrina de Correção e Repressão, presente no Código de Menores, e a proposta de centralização da assistência ao “*menor*” nortearam a implantação do Serviço de Atendimento ao Menor (SAM, 1941), tendo como objetivos o combate à criminalidade, o tratamento dos “desvalidos” e “infratores” e sua recuperação da “delinqüência” em todo o território nacional. Vale ressaltar que, embora a execução do atendimento já não fosse privilégio da alçada jurídica, o SAM nasce subordinado ao Ministério da Justiça e a função de fiscalizar o regime disciplinar e educativo dos internatos, de acordo com a legislação vigente, continua tarefa dos juízes. (FALEIROS; 1995).

Paralelamente às implementações do Estado na área do “*menor*”, ocorrem fatos de relevante importância para o estabelecimento de novas posturas no setor. A promulgação do Código Penal de 1940<sup>6</sup> que deixa explícita a necessidade de reformulação do Código Mello

---

<sup>5</sup> Representando as iniciativas na área governamental, integravam este Sistema: o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS (1938); o Departamento Nacional da Criança – DNCr (1940); o Serviço de Assistência ao Menor – SAM (1941); a Legião Brasileira de Assistência – LBA (1942). Por parte do setor privado, surgem o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI (1942); o Serviço Social da Indústria – SESI e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC (1946).

<sup>6</sup> Com o Código, a idade de responsabilidade penal é ampliada para 18 anos, sendo tal alteração incorporada na legislação específica através do Decreto 3.799 de 05/11/1941. O novo decreto substitui a categoria “delinqüente” pela de “infrator”. As medidas aplicadas aos jovens “infratores”, entre 14 e 18 anos, foram reorganizadas em função da determinação de sua periculosidade avaliada pelo juiz. Caso esta fosse negativa, o juiz deixaria o menor com os responsáveis ou mandaria interná-lo em estabelecimento profissional ou de reeducação. Caso fosse positiva, o menor seria diretamente internado em “estabelecimento adequado”, que podia ser até “uma seção especial de estabelecimentos de adultos”. Quando declarada a suspensão da periculosidade, o adolescente ficava sujeito à vigilância por tempo determinado pelo juiz. Estes aspectos do decreto de 1941 reforçam a idéia de suspensão da legalidade e dos direitos civis para os atores suspeitos de prática de ato infracional, pois os “menores” estavam sujeitos à vigilância mesmo sem terem cometido delito e mesmo quando já não eram considerados perigosos. (FROTA, 2003)

Mattos, o fim da ditadura do Estado Novo e a Constituição de 46<sup>7</sup>, na qual fica expresso o reconhecimento da questão da infância como um problema social, são alguns dos fatores que impulsionam a luta no sentido de tirar da alçada jurídica a responsabilidade de resolver a situação de crianças e adolescentes. (TÔRRES; 1996).

Esta luta se intensifica na década de 50, através de ricos e persistentes debates em torno da “judicialização” do “*menor*”.

Simultaneamente, entretanto, o SAM ficou marcado por utilizar métodos inadequados e pela repressão institucional à criança e ao jovem.

Apesar de restringir-se à triagem e ao encaminhamento/internação de *menores* encaminhados pelo Juízo adquire, no imaginário popular, representações pouco recomendáveis. Em pouco menos de uma década de existência a instituição era reconhecida como a “Escola do Crime”; “Fábrica de Criminosos”; “Sucursal do Inferno”; “Fábrica de Monstros Morais”, ou ainda como “SAM – Sem Amor ao Menor. As denúncias referentes a sua atuação intensificam-se significativamente provocando, em 1960, a instituição de uma Comissão de Sindicância para apuração de irregularidades. (TÔRRES; 1996, pg. 44).

A extinção de tal serviço se dá após a referida sindicância, e inicia-se, aí, a formação de uma Comissão responsável pela elaboração do anteprojeto de criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – FUNABEM.

Somente em 1964, foram estabelecidas as diretrizes para a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM, Lei n° 4513/64), criando a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEM’s), instâncias coordenadoras e executoras da política nos estados.

Esta mudança, contudo, corroborou para a sobrevivência e reprodução de todos os fenômenos, rotinas e estereótipos negativos referentes à antiga Instituição, além do patrimônio inicial herdado da mesma, apesar de sua implementação embasar-se na necessidade urgente

---

<sup>7</sup> Na Constituição Federal de 1946, fica garantida a obrigatoriedade da assistência à maternidade, à infância e à adolescência, em todo o território nacional, instituindo o amparo às famílias de prole numerosa.

de encontrar soluções para o grave problema de proteção ao menor “desvalido” e aos “infratores” das leis penais, o que implicava na total modificação do sistema implantado até então.

Instalada no período do regime militar, com características fortemente autoritárias e tecnocráticas, marcado também por intensa intervenção do Estado em todos os setores da vida nacional, a FUNABEM suprime de sua rotina institucional a “linha preventiva” e os projetos de combate à marginalização da criança e do adolescente pobre, proclamada enquanto escopo de seu trabalho, e retoma a estratégia repressiva/assistencialista, uma vez que as ações desenvolvidas pelo órgão estavam baseadas na orientação normativa do Código de Menores Mello Mattos. Existem documentos e relatos que descrevem as construções feitas sob orientação da FUNABEM, como a que existia em Brasília, para “reeducação”, como verdadeiras “penitenciárias”, “com muita ênfase na segurança” (FALEIROS; 1995, pg. 80).

Na década de 70, ressurgem os debates em torno da importância de um novo Código, trazendo outra vez à tona as divergências acerca da concepção judicializada da criança. Como destaca Frota (2003), estes se aglutinavam na defesa de projetos agrupados em duas correntes: uma favorável à inclusão dos dez princípios da Declaração dos Direitos da Criança de 1959<sup>8</sup> na legislação brasileira e outra contrária a esta inclusão.

A reformulação do Código de 1927, sob a forma de um projeto de lei, analisado na Associação Brasileira de Juizes de Menores e pelo Executivo no Ministério da Justiça, é promulgada apenas em 10 de outubro de 1979 (Lei nº 6.697).

Segundo Faleiros (1995), o novo Código adota a Doutrina da Situação Irregular, ou seja, o “menor” era considerado em situação irregular sempre que estivesse fora dos padrões

---

<sup>8</sup> Esta Declaração se efetivou como o primeiro documento legal de âmbito internacional que concebe a criança como sujeito de direitos, sendo aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Tal instrumento legal afirma os seguintes direitos: à igualdade, a um nome e a nacionalidade, à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe, ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade, à educação gratuita e ao lazer, a ser socorrido em primeiro lugar, a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho e a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos (Assembléia Geral das Nações Unidas. Declaração dos Direitos da Criança, 1959).

sociais estabelecidos, sendo atribuído a ele um tratamento indiferenciado (não importando se fosse pobre, abandonado, infrator ou carente), com caráter punitivo e extremamente arbitrário.

O Código de 1979 define como situação irregular: a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus tratos, por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal (ib.; ibid., pg. 81).

Assim, o Código de Menores não garantia uma proteção verdadeira para as crianças e adolescentes, pois se apoiava na falsa idéia de que todos teriam as mesmas oportunidades sócio-econômicas, como se o caminho do crime fosse uma opção, garantindo proteção apenas nas situações determinadas, conhecidas como ‘situações irregulares’.

Estes “menores”, por serem considerados “incapazes” e com “moral deficiente”, eram objeto de tutela estatal. Não havia ainda, neste momento, uma separação entre medidas de proteção e medidas sócio-educativas (cujas implementações só ocorreriam com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990). Destaca-se, neste momento, a vigência da cultura da institucionalização, na qual todas as crianças e adolescentes que eram considerados em “situação irregular” eram institucionalizados sem critério algum e sem tratamento individualizado.

Já no final da década de setenta e, mais expressivamente ao longo dos anos 80, o país passa por um processo de distensão política, de liberalização do controle exercido pelo Estado sobre a sociedade, iniciado por Ernesto Geisel em 1978 (num período de Ditadura Militar), assim como uma crise econômica, que combinou altos índices de inflação e recessão.

A reconquista dos direitos de expressão, de voto, de greve, de organização anuncia o fim do período autoritário da Ditadura Militar, e o início da implantação do modelo democrático.

A sociedade experimenta um momento de efervescência política, simbolizada pela campanha pela Anistia, com o apoio da ala progressista da Igreja Católica – A Teologia da Libertação - pelas grandes greves e a mobilização operária do ABC paulista, pela mobilização popular e de partidos da oposição por eleições diretas para Presidente da República, dentre outras ações.

A eclosão dos movimentos sociais trouxe como uma de suas bandeiras a luta pelos direitos da criança e do adolescente. Inúmeras organizações colocam em evidência a questão da defesa dos direitos deste segmento, destacando-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), a Pastoral do Menor, entidades de direitos humanos e ONG's (Cf. Duriguetto, 2007).

Em relação ao conteúdo da política destinada à infância e juventude, as reivindicações se pautavam na crítica à política oficial de atendimento, ou seja, repudiava-se o modelo baseado na Doutrina da Situação Irregular que os institutos e as instituições sociais desenvolviam, e demandavam por um atendimento baseado no padrão democrático, no qual a criança e o adolescente deveriam ser considerados como sujeito de direitos e protagonistas de políticas de proteção integral.

As lutas e pressões sociais por um reordenamento societário levaram à articulação de uma Assembléia Constituinte, em 1986/1987, que passou a funcionar no Congresso Nacional, aglutinando forças políticas e mobilizando organizações populares nas discussões encaminhadas.

A força e organização deste movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente, que no final da década exibe uma ampla coerência em todo o país, também se expressa na Constituinte: emendas populares, reafirmando esses direitos não apenas no Plenário do Congresso, mas também nas ruas, através de milhares de assinaturas em sua

defesa, asseguram a “semente” de um novo paradigma referente às políticas sociais na área da infância e adolescência.

Como ápice deste movimento, é promulgada a Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, considerada como uma das maiores conquistas da sociedade brasileira, por reconhecer a Seguridade Social como direito de todo cidadão e dever do Estado.

O artigo 227<sup>9</sup> deste documento explicita o conjunto de direitos da população infanto-juvenil brasileira, o que representa uma mudança na concepção da Doutrina da Situação Irregular para a de Proteção Integral, fundamentada no princípio da Prioridade Absoluta. Entretanto, o mesmo, para obter maior eficácia, deveria estar articulado à formulação de uma lei específica, dando origem, posteriormente, ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da lei nº 8.069 de 13/07/1990.

O Código de Menores que foi revogado não passava de um Código Penal do "Menor", disfarçado em sistema tutelar: suas medidas não passavam de verdadeiras sanções, ou seja, penas, disfarçadas em medidas de proteção. Não relacionava nenhum direito, a não ser aquele sobre a assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio à família; tratava da situação irregular da criança e do jovem, que na realidade, eram seres privados de seus direitos.

A Doutrina da Proteção Integral tem como antecedente direto a Declaração dos Direitos da Criança (1959), condensando-se em quatro documentos internacionais fundamentais: a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), as Regras Mínimas das Nações

---

<sup>9</sup> “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los à salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 227, CF/88).

Unidas para os Jovens Privados de Liberdade e as Diretrizes das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Diretrizes de Riad).

É apenas com a regulamentação do referido artigo, por meio da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que se torna possível a adoção e implementação da Doutrina da Proteção Integral. O mesmo especifica medidas de proteção dirigidas às crianças e adolescentes abarcando os direitos fundamentais: à vida, à saúde, à educação, ao lazer e convivência familiar e comunitária, ou seja, a criança e o adolescente passam a ser entendidos como sujeitos de direitos e em situação peculiar de pessoa em desenvolvimento. Inclusive, há uma desvinculação do termo “*menor*”, não mais rotulando e estigmatizando as crianças pobres e marginalizadas.

Imerso na concepção de defesa da cidadania, o Estatuto da Criança e do Adolescente cria instâncias e mecanismos jurídicos e sociais que visam a assegurar os direitos deste segmento. Cumprindo esta função, podemos apontar os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares (art. 136), a Justiça da Infância e Juventude (art. 148), o Ministério Público (art. 201, I a VII) e o Fundo da Infância e Adolescência.

A seguir, encontra-se uma análise desta nova configuração da política voltada à criança e ao adolescente no país e, mais especificamente, ao adolescente autor de ato infracional, expressão que dá lugar àquelas expressões rotuladoras e estigmatizantes até então utilizadas.

## **2.2 - O Estatuto da Criança e do Adolescente – O novo contexto da Doutrina da Proteção Integral aplicada ao adolescente em conflito com a Lei.**

Nos finais da década de oitenta, a falência do modelo de proteção social para crianças e adolescentes operacionalizado pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor sob a direção

da FUNABEM, apresenta-se como um fato consumado. Os graves indícios de esgotamento experimentados no decorrer dessa década evidenciavam-se nos contínuos processos de reformulação da política estatal através de programas assistenciais de caráter preventivo e terapêutico, de interiorização de ações, de investimentos em projetos de capacitação e de mudanças nas formas ideológicas e de gestão. Nesse processo, a tônica fundamental se deu a partir da articulação do Estado com os movimentos de organismos não-governamentais voltados, em especial, para meninos e meninas de rua, privilegiando-se, assim, a perspectiva de uma gestão articulada entre o poder público e a sociedade. Nessa direção, a concepção de situação irregular e disfuncional de crianças e adolescentes que parametrava a direção e os princípios dessa política passou a ser concebida pelo Estado como uma questão conflitante e que dizia respeito a uma grande faixa da população do país marginalizada do processo sócio-econômico, necessitando da intervenção estatal e de co-responsabilidade entre governo, sociedade e comunidade no processo de promoção do bem-estar.

Na realidade, não se tratava de uma crise ocasional dessa proteção. A persistência da crise se evidenciou no curso do longo período em que, sob o domínio centralizado do poder estatal, aquela concepção de situação irregular esteve dimensionada tanto conceitualmente como na prática, para crianças e jovens considerados “delinquentes, abandonados e pervertidos”.

Esse processo desenvolveu-se em dois planos: um mais visível e imediato, relacionava-se com questões que diziam respeito ao exercício da gestão da política, de cunho verticalizado e tecnocrático, estruturado na centralização institucional e política do órgão federal, a FUNABEM, de onde emanavam as orientações uniformes a serem rigorosamente aplicadas nas instâncias estaduais, gerando resultados extremamente negativos como a falta de autonomia das instâncias executoras da política na alocação de recursos e ordenamento das ações, contínuas adaptações e/ou alterações nos programas devido às desarticulações entre a

realidade dos organismos de atendimento e os referidos programas, e nas precárias condições do atendimento. O outro plano, mais amplo e complexo, referia-se ao agravamento e surgimento de novas expressões da problemática do “menor carenciado” ou de “conduta anti-social”, configurando-se em situações de desproteção e de violência social e institucionalizada, para as quais as posições estratégicas e as proposições políticas, concentradas no assistencialismo e no internamento, se apresentavam com respostas pontuais, fragmentadas, descontínuas e sem mecanismos de controle e avaliação para a qualificação das questões postas. Por isso mesmo, o padrão de política social para a criança e o adolescente, subsumido nas formas tradicionais de controle social e da assistência no tratamento das questões de “marginalidade”, atingiu o eminente esgotamento, apesar das tentativas de reatualização nos princípios e de reformas na condução das práticas institucionais.

Nesse período, uma das conseqüências mais significativas do esgotamento do padrão da proteção, do ponto de vista político, residiu no fato de que as respostas empreendidas no âmbito dos programas da atenção, assistência, controle e vigilância para esses segmentos vulnerabilizados, em vez de atenuar as situações confrontavam-se com indicadores cada vez mais graves de aumento da desproteção e violência. Especificamente, em finais da década de 70, os resultados inversos da administração dessa problemática social transpareceram nas conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados em 1976 - CPI do Menor Abandonado<sup>10</sup>, indicando o agravamento da situação de crianças e jovens afetos à política nacional da FUNABEM. Esse diagnóstico, ao tempo que deu visibilidade nacional à problemática, ganhou uma dimensão política, ao tornar explícita a debilidade do tratamento a ela dispensado. E, em seqüência, evidenciaram-se, também, os dados do censo demográfico

---

<sup>10</sup> Faleiros (1995; pg. 79) apresenta o diagnóstico desta CPI, que evidenciou “as proporções e periculosidade da marginalização [...] E o que é mais grave, a taxa de criminalidade vem aumentando nos últimos anos, segundo depoimentos prestados por autoridades abalizadas perante esta CPI. A criminalidade provoca a insegurança nas grandes cidades brasileiras: assaltos, furtos, seqüestros são crimes mais freqüentes, contribuindo inclusive para prejudicar o desenvolvimento turístico. Se não forem tomadas medidas preventivas e de recuperação dos menores infratores, a vida se tornará insuportável para todos nas grandes cidades brasileiras”.

de 1980<sup>11</sup>, tornando público o agravamento da realidade de crianças e adolescentes. Desse modo, expressavam-se os limites da intervenção estatal na aplicação repetida de uma política assistencialista, corretiva e repressiva, institucionalizada em finais da década de 20, retratando substancialmente a debilidade no enfrentamento de questões e a incapacidade no controle das situações de expansão e agravamento da problemática.

As incidências históricas que expressavam a inconsistência do sistema de proteção social foram acompanhadas também por processos de debates travados pela sociedade e poder público. Nesses, as respostas frente aos impasses das situações de denúncias e até de CPIS do menor contra as violências, maus-tratos institucionais e desproteção, historicamente, pela via da modernização reformista, recaíam na reestruturação das legislações enquanto aparatos legais para o reordenamento das políticas e das ações institucionais para a infância e juventude. No Brasil dos anos oitenta, em meio à agudização da crise política do sistema de atenção, foram intensificados esses debates, congregando nos diversos estados amplos segmentos da sociedade civil e política, incidindo novamente na necessidade de mudanças na esfera da legislação e da política de atendimento, todavia, de forma particular, com a perspectiva de um novo formato de proteção social fundado num movimento em defesa de direitos de crianças e adolescentes.

Com essa linha demarcatória, foram efetivados, na segunda metade da década de oitenta, processos de mobilização, produção e difusão de idéias e proposições no âmbito da sociedade, associados ao movimento de luta pela democratização das relações

---

<sup>11</sup> O diagnóstico do contexto social expresso nos indicadores do censo demográfico de 1980 (FIBGE), tornou públicas as consequências funestas do padrão de desenvolvimento concentrador e excludente e, nesse âmbito, evidenciou o agravamento da “problemática do menor” afeto à PNBEM. Em seu conjunto, esses dados retrataram as questões específicas de: concentração urbana – do total de 58.286.961 menores de 19 anos, 64,5% fixavam-se na zona urbana; distribuição desigual de renda – a população economicamente ativa a partir de 10 anos de idade perfaz um total de 44 milhões de pessoas, e destes, 58,3% tinham rendimentos mensais abaixo de 2 salários mínimos; precariedade e insuficiência no sistema infra-estrutural de saneamento básico – 54,6% não tinham acesso a instalações sanitárias; déficit de escolaridade – dos 22 milhões de crianças na faixa de 7-11 anos, 7 milhões estavam sem acesso ao ensino de primeiro grau, e, na faixa de 0-19 anos, apenas 37,1% tinham atendimento escolar.

Estado/sociedade e da universalização dos direitos de cidadania, presente no contexto da transição democrática brasileira.

As formas estáveis de punição e coerção que vigoraram, de 1927 a 1990, no sistema de atenção à infância foram desmontadas pelo novo estatuto de direitos, no plano jurídico-formal, vindo a significar uma ruptura com os tradicionais tratamentos repressivos e assistencialistas fundados numa ordem jurisdicional-menorista que legitimava a tutela do poder estatal frente àqueles segmentos vulneráveis. E, ainda, incidiam exclusivamente, como acentuamos, nas formas de exclusão social com diretrizes de disciplinamento e controle das situações conceituadas como “irregulares”, ou seja, situações de abandono, delinqüência e carências generalizadas.

O novo que se insurge apresenta uma dimensão universalizante de proteção social, ao tempo que estende a todas as crianças e adolescentes um sistema de proteção e garantia de direitos e, também, desconfigura a concepção de marginalidade como disfunção social, propugnando, como ponto central, as responsabilidades do Estado, da sociedade e da família frente a esse fenômeno social. Desse modo, comparada com a forma precedente, a normativa jurídica em vigor, Estatuto da Criança e do Adolescente, assenta-se no direito como condição de instituir uma nova forma de sociabilidade, ou melhor, como alternativa capaz de impor e imprimir o aperfeiçoamento das instâncias estatais, das políticas e das formas democráticas. Em outras palavras, o direito formal como norteador da perspectiva de estruturação e articulação de programas e serviços de atendimento, de políticas públicas consideradas como mecanismos básicos de promoção dos direitos fundamentais.

Como foi visto, então, a partir do debate em torno da elaboração da lei nº 8.069/90, as transformações que se efetivaram vieram lançar uma nova ótica sobre a área da infância e juventude, dentre estas, destacamos as que se referem aos atos denominados infracionais, bem como o tratamento dispensado aos autores de tais atos.

A Constituição Federal (artigo 228) e o ECA (artigo 104) consideram o jovem até 18 anos inimputável, sem maturidade para o entendimento do caráter ilícito do ato praticado, dada a sua condição de pessoa em desenvolvimento. Assim, elimina-se a culpabilidade sem deixar o adolescente isento de conseqüências, visto que é submetido ao cumprimento das medidas sócio-educativas. Portanto, o Estatuto não reproduz a impunidade, pelo contrário, propõe a responsabilização do adolescente pela ação efetuada.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 103, considera o ato infracional como a “conduta descrita como crime ou contravenção penal”. Neste sentido, ele propõe às crianças envolvidas com a prática de ato infracional, as medidas de proteção previstas em seu dispositivo nº 101; e aos adolescentes, as medidas sócio-educativas<sup>12</sup>, sendo que estas últimas dão ênfase à reinserção social e à promoção de sua cidadania. Para a aplicação de tais medidas, distingue-se a criança – 0 a 12 anos incompletos – e o adolescente – 12 a 18 anos incompletos –, considerando autores de infração penal apenas os adolescentes.

São consideradas Medidas de Proteção: I – Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – Matrícula e freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; III – IV – Inclusão em programa comunitário ou oficial, de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – Abrigo em entidade; VIII – Colocação em família substituta.

Tendo como base a exposição de Volpi (2002) e o exposto no Estatuto da Criança e do Adolescente no que tange à temática, segue adiante uma breve análise das medidas sócio-educativas, previstas pelo instrumento supracitado.

---

<sup>12</sup> Estas medidas são regulamentadas pelo artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Advertência se constitui em uma medida admoestatória, informativa, formativa e imediata, ficando a cargo do Juiz da Infância e Juventude. Deve envolver os responsáveis num procedimento ritualístico, tendo um caráter coercitivo e intimidatório. É aplicada aos adolescentes primários, quando o ato infracional ocorreu devido à conduta impensada, precipitada, decorrente de atos específicos da juventude.

A Obrigação de Reparar o Dano se dá a partir da restituição do bem, do ressarcimento e/ou compensação da vítima. Tem o objetivo de levar o adolescente a reconhecer o erro e repará-lo, cumprindo sua função coercitiva e educativa. A responsabilidade pela reparação do dano é do adolescente, sendo, portanto, intransferível e personalíssima. Havendo impossibilidade de cumprimento de tal medida, há a possibilidade de substituí-la por outra mais adequada.

Já a Prestação de Serviços à Comunidade consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período pré-determinado, não excedendo à seis meses, junto a entidades da comunidade, órgãos governamentais, clubes de serviços, escolas, hospitais, entre outros. Estas ações serão estabelecidas de acordo com as aptidões do adolescente e cumpridas em horário não excedente a oito horas diárias e de modo que não prejudique a frequência escolar ou rotina de trabalho.

A adoção da Liberdade Assistida se dará quando houver a necessidade de se acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente na sua vida social (trabalho, escola e família). Será dispensado ao adolescente um atendimento individualizado, que será realizado por uma equipe de orientadores sociais capacitados a desempenhar os encargos prenunciados no artigo 119 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esta medida, ao contrário do que acontece na internação, garante a convivência familiar e comunitária onde acontece o acompanhamento da vida social do adolescente (escola, trabalho e família).

A Semi-Liberdade pode ser determinada desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, restringindo a liberdade do adolescente, mas não privando-o totalmente de seu direito de ir e vir. O contato com o espaço comunitário, bem como a escolarização e a profissionalização devem, obrigatoriamente, estarem presentes no programa. A medida não comporta prazo determinado.

A Internação, como a última das medidas na hierarquia que vai da menos grave para a mais grave, somente deve ser destinada aos adolescentes que cometem atos infracionais graves, ou seja, aqueles praticados mediante grave ameaça ou violência à pessoa. É importante destacar que a contenção não é em si a medida sócio-educativa, mas a condição para que ela seja aplicada, levando-se em conta que há a privação do direito de ir e vir, mas a manutenção de todos os demais direitos constitucionais, condição para sua inclusão na perspectiva cidadã. Seu cumprimento deve ser realizado em condições adequadas, observando o artigo 121, que sujeita a internação ao princípio da brevidade (no sentido de que a medida deve perdurar tão-somente para necessidade de readaptação do adolescente), excepcionalidade (no sentido de que deve se a última medida a ser aplicada pelo Juiz quando da ineficácia de outras) e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (visando manter as condições gerais para o desenvolvimento do adolescente, por exemplo, garantindo seu ensino e profissionalização) e o artigo 124 que assegura os direitos dos adolescentes privados de liberdade. Não pode exceder a três anos a internação, sendo esta determinação, juntamente com a questão da idade penal, alvo de muitas críticas e propulsora de várias propostas de mudança na conjuntura atual, dadas as estatísticas analisadas quanto ao nível de violência e ao número crescente de atos infracionais e à maneira como são veiculadas na mídia algumas notícias referentes ao tema.

Dados extraídos do Levantamento Nacional do Atendimento Sócio-Educativo ao Adolescente em Conflito com a Lei, referentes ao primeiro semestre de 2006, repassados pela

SubSecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, do total de adolescentes cumprindo algum tipo de medida sócio-educativa no país (aproximadamente 55 mil), apenas 10.446 estavam em cumprimento da internação, sendo que, aproximadamente 40 mil, estavam cumprindo medida sócio-educativa em meio aberto e outros 5 mil, se encontravam em semiliberdade. Em 2007, segundo esta Secretaria, o número de adolescentes em privação de liberdade era de 11.443 e em 2008, 15.426, com uma percentagem de ocupação de 1,08 adolescentes do sexo masculino para cada vaga (que indica déficit de vagas em alguns estados) e 0,74 adolescentes do sexo feminino por vaga.

Em pesquisa coordenada pelo IPEA em 2002, do total de adolescentes internos, um terço destes adolescentes tinham dezessete anos e um terço 18 anos ou mais e 96% eram do sexo masculino, sendo 61% da cor preta ou parda. 51% deles não freqüentavam a escola antes da internação. 49% não trabalhavam, sendo que apenas 3% tinham carteira assinada. 38,9% provinham de família com renda familiar inferior a R\$200,00 (salário mínimo vigente), sendo que para 40,7%, a renda familiar ficava entre R\$200,00 e R\$400,00. 81% destes adolescentes viviam com a família, mas sem as condições sociais de acesso à educação formal e internalização de valores. A pesquisa assinala que 85,6% destes adolescentes usaram drogas antes da internação na seguinte proporção: maconha por 67,1%, álcool por 32,4%, cocaína/crack por 31,3% e inalantes por 22,6%. (FALEIROS; 2004).

Podemos perceber, a partir dos dados descritos, que é a população que se encontra em situação de vulnerabilidade social e que tem um precário acesso às políticas públicas é que compõe o perfil dos jovens em conflito com a Lei. O ato infracional, para estes adolescentes, corresponde a uma tentativa de inclusão no mundo do consumismo e do “poder”.

A busca pela identidade e pela “visibilidade” é constante: filiar-se ao tráfico, usar armas pesadas, matar ou mesmo ser preso e “identificado” como “criminoso” é uma forma de obter recursos simbólicos para tornar-se visível. Afirmar sua identidade pelo medo / vínculo

com a instituição também traz “status” a este adolescente. Esta “necessidade” leva o jovem a cometer pequenos delitos para ser, muitas vezes, apenas reconhecido (SALLES FILHO; 2006).

Outro dado importante a ser revelado é que 90% dos crimes no Brasil são cometidos por adultos. Tais informações são contrárias à idéia acerca da periculosidade do adolescente autor de ato infracional, já que evidenciou-se que apenas uma pequena parcela dos atos infracionais cometidos por jovens são considerados graves ameaças contra a pessoa, como exposto adiante.

As garantias constitucionais e os requisitos fixados pelo Estatuto são parâmetros dentro dos quais o adolescente autor de ato infracional é submetido a um sistema de segurança, que lhe garante:

- a) Sujeição aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;
- b) Manutenção condicionada a avaliação em períodos máximos de seis meses;
- c) Tempo máximo de internação de três anos, limite após o qual o adolescente deve ser liberado e colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida; e liberação compulsória aos vinte e um anos (art. 121);
- d) Permissão para realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da entidade, salvo expressa determinação judicial em contrário (art. 121, § 1º);
- e) A internação deve ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração. Durante esse período (inclusive na internação provisória), são obrigatórias atividades pedagógicas (art. 123);
- f) Observação dos direitos do adolescente privado de liberdade: entrevistar-se pessoalmente com representante do Ministério Público; peticionar diretamente a qualquer

autoridade; avistar-se reservadamente com seu defensor; ser informado de sua situação processual; ser tratado com respeito e dignidade; permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável; receber visitas, ao menos semanalmente; corresponder-se com seus familiares e amigos; ter acesso a objetos necessários à higiene e asseio pessoal; habitar alojamentos em condições adequadas de higiene e salubridade; receber escolarização e profissionalização; realizar atividades culturais, esportivas e de lazer; ter acesso aos meios de comunicação social; receber assistência religiosa segundo a crença; manter a posse de seus objetos pessoais e dispor de local seguro para guardá-los; receber, quando da desinternação, os documentos pessoais indispensáveis à vida em sociedade. Segundo ainda o art. 124, que define os direitos anteriormente mencionados, em hipótese alguma haverá incomunicabilidade, embora a autoridade judiciária possa suspender temporariamente visitas ao adolescente.

A aplicação das medidas sócio-educativas é determinada pelo Magistrado e executada pelo Poder Executivo.

Quanto às denominações que se referem à estes adolescentes que praticaram um ato infracional e estão cumprindo alguma destas medidas contempladas anteriormente, autores como Volpi (2001) preferem as expressões “adolescentes em conflito com a lei”; “adolescentes privados de liberdade” e “adolescente autor de ato infracional”, por essas apresentarem uma circunstância de vida e não uma categoria valorativa como a expressão “adolescente infrator”. E essa última expressão é comumente reduzida à “infrator”, tornando o adjetivo mais importante que o substantivo, imprimindo um estigma irremovível.

Entretanto, as discussões acerca do tema – Ato Infracional – não devem ser simplificadas, culpabilizando o adolescente como se ele fosse o responsável por introduzir o delito na sociedade e/ou construir a idéia de infrator como vítima, retirando-lhe o arbítrio, e

concebê-lo como mero reproduzidor de comportamentos socialmente transferidos por processos de socialização.

Na concepção de Volpi (2001), enxergar o adolescente autor de ato infracional sem perceber seu entorno social, as relações e estruturas políticas, econômicas e culturais implica em desconsiderar o indivíduo na sua relação com o meio no qual está inserido. Dessa forma, o delito não pode ser visto como produto social e reinterpretado individualmente.

Portanto, o adolescente que está em conflito com a lei não é um delinqüente, mas um adolescente que infringiu uma norma. E isso é muito difícil de ser aceito pela sociedade, que tende a traçar estereótipos. É necessário também observar que a adolescência se mostra como uma fase transitória, permeada de conflitos, descobertas, crise de identidade, rebeldia e uma necessidade de auto-afirmação.

A partir da exposição de algumas incidências históricas requeridas para a exploração do nosso tema, perseguimos a análise de aspectos decisivos desse percurso que nos permitiu evidenciar de que modo se objetivaram as proposições e alternativas de atenção do Estado e das entidades de atendimento. Neste sentido, é essencial nesse momento sublinhar dois pontos fundamentais. O primeiro: argumentamos que o campo da política da infância foi se constituindo predominantemente determinado por práticas políticas que, mesmo voltadas para a negação do velho sistema de proteção, preservavam as linhas anteriores de fragmentação e descontinuidade de programas e projetos convertendo as ações institucionais em instrumentos não de luta concreta contra a situação de abandono e violência de vida de crianças e adolescentes, mas essencialmente determinadas na administração de algumas melhorias parciais, desarticuladas e, sobretudo, descontínuas. Segundo: parece-nos importante retomar que o desnudamento das situações concretas e das necessidades como meio para operar mudanças viáveis na realidade social não se constituiu em elemento fundamental na determinação de orientações estratégicas, principalmente frente às demandas postas de

vivência nas ruas, de ocorrência de atos infracionais e, sobretudo, do extermínio de meninos em situação de rua.

Com esse processo, acentuava-se a disjunção entre as práticas e os preceitos estatutários que, em tese, justificavam naquele momento as diretrizes institucionais e os novos caminhos de proteção social. Diferentemente da forma anterior da política da infância e da adolescência, a política da proteção integral estabelecida na normativa jurídica (Estatuto da Criança e do Adolescente), impunha como exigência o reordenamento das instâncias de gestão e de execução. Sobre os processos desenvolvidos em função dessa determinação legal é que nos deteremos neste momento da nossa investigação, destacando suas especificidades concernentes ao objeto de estudo.

A reconfiguração das políticas sociais, com a adoção do neoliberalismo, trará alterações também no tratamento do ato infracional, significando retrocessos no que tange à garantia dos direitos dos adolescentes que infringiram uma norma.

### **2.3 – A implementação das medidas sócio-educativas e o desenvolvimento do processo sócio-educativo em privação de liberdade.**

Corroborando para a concretização dos direitos estabelecidos pelo ECA e tendo em vista a situação do adolescente em cumprimento de medidas sócio-educativas no país, em fevereiro de 2004, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), por meio da Subsecretaria Especial de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), em conjunto com o CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) e com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), sistematizaram e organizaram a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo, o SINASE,

que se constituirá em um guia para a implementação das medidas sócio-educativas, tendo sido aprovado em 9 de junho de 2006.

A implementação do SINASE objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação sócio-educativa sustentada nos princípios dos direitos humanos, abordando os alinhamentos conceitual, estratégico e operacional e estruturando-se numa base ética e pedagógica.

Esta construção de caráter coletivo busca responder aos diversos questionamentos existentes, colocados pela mídia, pela opinião pública e por diversos atores, como representantes do governo, representantes de entidades e especialistas na área, no que tange ao adolescente em conflito com a Lei. Tendo como premissa básica a necessidade de se constituir parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que evitem ou limitem a discricionariedade, o SINASE reafirma a diretriz do Estatuto sobre a natureza pedagógica da medida sócio-educativa. Para tanto, este sistema tem como plataforma inspiradora os acordos internacionais sobre direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, em especial na área da criança e do adolescente.

No SINASE, explicita-se a priorização pelas medidas sócio-educativas em meio aberto (prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida) em detrimento das restritivas de liberdade (semiliberdade e internação em estabelecimento educacional), haja vista que estas somente devem ser aplicadas em caráter de excepcionalidade e brevidade. É uma estratégia que busca reverter a tendência crescente de internação dos adolescentes bem como confrontar a sua eficácia invertida, uma vez que se tem constatado que a elevação do rigor das medidas não tem melhorado substancialmente a inclusão social dos egressos do sistema sócio-educativo.

Os adolescentes em conflito com a Lei, no país, têm sido submetidos a situações de vulnerabilidade, o que demanda o desenvolvimento de políticas de atendimento integradas

com as diferentes políticas e sistemas dentro de uma rede também integrada de atendimento, e, sobretudo, dar efetividade ao Sistema de Garantia de Direitos. É longa a tradição assistencial-repressiva no âmbito do atendimento à criança e ao adolescente, constatação esta que precisa ser alterada.

O SINASE é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida sócio-educativa. Este sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos, e programas específicos de atenção à esse público. Constitui-se em 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. (CONANDA; 2006).

Comporta os seguintes princípios:

- Respeito aos direitos humanos;
- Responsabilidade solidária da família, sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes;
- Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades;
- Prioridade absoluta para a criança e o adolescente;
- Legalidade;
- Respeito ao devido processo legal;
- Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição de pessoa em desenvolvimento;
- Incolumidade, integridade física e segurança;
- Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida, às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;

- Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes;

- Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência;

- Municipalização do atendimento;

- Descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos;

- Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

- Co-responsabilidade no financiamento do atendimento às medidas sócio-educativas e;

- Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

As três esferas de governo (União, Estados e o Distrito Federal e os Municípios) possuem competências e atribuições gerais nesta área. Há também as competências, atribuições e recomendações aos órgãos de deliberação, gestão e execução da política sócio-educativa e de controle, de entidades de atendimento envolvidas direta ou indiretamente no atendimento ao adolescente em conflito com a lei no processo de apuração, aplicação e execução de medidas sócio-educativas.

No SINASE, o conceito adotado é o da gestão participativa, que demanda autonomia competente e participação consciente e implicada de todos os atores que integram a execução ao atendimento sócio-educativo. Está diretamente associada ao compartilhamento de responsabilidades, mediante compromisso coletivo com os resultados. Este instrumento traz, ainda, várias normatizações quanto à constituição do corpo técnico e da gestão pedagógica das instituições de atendimento ao adolescente, principalmente no cumprimento da medida

sócio-educativa de semiliberdade e de internação, para que estas medidas contribuam para a formação destes adolescentes, de modo que ele venha a ser um cidadão autônomo e solidário, capaz de se relacionar melhor consigo mesmo, com os outros e com tudo que integra a sua circunstância e sem reincidir na prática de atos infracionais.

As entidades de atendimento e/ou programas que executam a internação provisória e as medidas sócio-educativas de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade, e internação deverão orientar e fundamentar a prática pedagógica nas seguintes diretrizes:

- Prevalência da ação sócio-educativa sobre os aspectos meramente sancionatórios;
- Projeto pedagógico como ordenador de ação e gestão do atendimento sócio-educativo;
- participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações sócio-educativas;
- Respeito à singularidade do adolescente, presença educativa e exemplariedade como condições necessárias na ação sócio-educativa;
- Exigências e compreensão, enquanto elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o atendimento sócio-educativo;
- Diretividade no processo sócio-educativo;
- Disciplina como meio para a realização da ação sócio-educativa;
- Dinâmica institucional garantindo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes em equipe multiprofissional;
- Organização espacial e funcional das unidades de atendimento sócio-educativo que garantam possibilidades de desenvolvimento pessoal e social para o adolescente;
- Diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual norteadora da prática pedagógica;

- Família e comunidade participando ativamente da experiência sócio-educativa, e;
- Formação continuada dos atores sociais.

Todas as entidades que atendem o adolescente no cumprimento de alguma medida sócio-educativa deverão estruturar-se, quanto à espaço físico, infra-estrutura, projeto arquitetônico, capacidade e desenvolvimento pessoal e social, a partir de orientações deste documento. Quanto ao suporte institucional e pedagógico, diversidade étnico-racial, gênero e orientação sexual, educação, esporte, cultura e lazer, saúde, abordagem familiar e comunitária, profissionalização/trabalho/previdência e segurança, as atividades devem ser desenvolvidas também segundo determinações do SINASE, observando as especificidades de cada medida.

O desenvolvimento do processo sócio-educativo em privação de liberdade deve ter como finalidade maior a formação para a cidadania. O que caracterizará cada estabelecimento, portanto, é o fim social a que ele se destina. A contenção não é, em si, a medida sócio-educativa, mas a condição para que ela seja aplicada. De outro modo ainda: a restrição da liberdade deve significar apenas limitação do exercício pleno do direito de ir e vir e não de outros direitos constitucionais, condição para sua inclusão na perspectiva cidadã. Para que seja cumprida esta função, as garantias constitucionais e os requisitos fixados pelo Estatuto são parâmetros dentro dos quais o adolescente será “contido” e submetido a um sistema de segurança.

Segundo Volpi (2002), à luz destes indicativos, cabe aos governos estaduais extinguir os modelos centralizados ainda existentes segundo padrões calcados na velha política nacional de bem-estar do menor, substituindo-as por programas pedagogicamente formulados para atender ao tipo de adolescente e ao tipo de ato infracional próprios das diversidades apresentadas. Esta proposta pedagógica deve, necessariamente, seguir os princípios também da Política Estadual de Direitos definida pelo Conselho Estadual. Até mesmo a denominação

destas Unidades devem ser expressão desta mudança no modo de analisar e compreender tais atores, afastando-se, então, de antigas matrizes estigmatizantes.

A vida cotidiana nestas Instituições será organizada por uma equipe transdisciplinar, onde cada área do conhecimento deve ser capaz de associar embasamento teórico crítico e bom senso para enfrentar os desafios de uma prática social específica, tendo nos mecanismos de planejamento e avaliação, ferramentas de desenvolvimento competente se suas atividades. A relação solidária, a co-gestão e os posicionamentos democráticos deverão ser elementos constituintes deste ambiente de trabalho.

Sanções, normas e procedimentos, regras de convivência, organização do espaço físico, planejamento das atividades devem ser amplamente discutidos e divulgados na modalidade de regimento interno ou outro instrumento similar.

A organização do cotidiano da Unidade deve prever espaços para individuação dos adolescentes participantes, respeitar a privacidade mínima e a construção de relações ou grupos sociais espontâneos e informais. O envolvimento da família e da comunidade também será estimulado pela equipe técnica, tanto para a quebra do isolamento quanto para facilitar o processo de retorno à vida social.

A realização de atividades externas será autorizada sempre que necessária.

Atividades que trabalhem as relações de gênero e raça, as atividades terapêuticas, a escolarização, as atividades de profissionalização e socialização para o mundo do trabalho deverão integral o rol de serviços dos Centros de Internação, sendo o conhecimento da rede sócio-assistencial do entorno imprescindível para a realização de tais itens.

O direito à sexualidade e à afetividade, e o acesso à educação e à saúde sexual, são temas imprescindíveis neste processo educativo.

Outro ponto que merece destaque com relação ao desenvolvimento da medida sócio-educativa de internação é o projeto arquitetônico da instituição. A infra-estrutura é meio para

consecução de um projeto pedagógico e a arquitetura reflete da mesma forma uma concepção de mundo e de organização social. O internamento deverá ser feito em pequenas unidades, com capacidade para aproximadamente 40 adolescentes, oferecendo, ainda, espaço para individualização e personalização necessária ao tipo de adolescente com o qual se trabalha.

De acordo com o art. 15 a 17 do ECA, os centros sócio-educativos devem prever espaços para a garantia do direito ao respeito e à dignidade para com o adolescente como pessoa humana, particularmente no que se refere ao respeito: “consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais”. Assim, os alojamentos devem ser individuais. Quando for totalmente impossível, deve-se assegurar que o sejam para pequenos grupos, observando-se a proposta pedagógica e a formação dos grupos sociais espontâneos.

O estabelecimento, por sua vez, será dotado de sistema de segurança externa e de contenção interna. Tal corpo de segurança deverá ser formado por profissionais capacitados e com a finalidade de assegurar a integridade destes adolescentes.

A garantia de fontes estáveis e a definição das formas de financiamento e a atuação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, como novo arranjo institucional de auxílio à gestão, são pré-condições, entre outras, para uma efetiva execução da política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

Todas estas determinações, contidas naquele instrumento de construção coletiva (ECA), propõem e objetivam a proteção integral do adolescente e a defesa de sua cidadania, de forma unificada, almejando a garantia dos direitos contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

## **2.4 - As formas de gestão da questão social na conjuntura neoliberal e seus impactos na abordagem do ato infracional – Violência, cidadania e as propostas de redução da idade penal.**

O ato infracional vem se mostrando um tema polêmico, porque a maioria das pessoas desconhece o amplo sistema de garantias do ECA e acredita que o adolescente autor de ato infracional, por ser inimputável, acaba não sendo responsabilizado pelos seus atos, o que não é verdade uma vez que a responsabilização penal do adolescente se dá através das medidas sócio-educativas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente não incorporou em seus dispositivos o sentido da acusação. Apesar de não ocultar a necessidade de responsabilização social do adolescente em conflito com a lei, no entanto, esta não resulta em pena. É aplicada a ele uma medida sócio-educativa que será sempre breve e de caráter excepcional – art. 227, parágrafo 3º, V da CF.

Na verdade, a opinião pública é baseada nas informações passadas pela mídia, que com frequência alerta para o aumento da violência, tentando fazer crer que os adolescentes que cometem atos infracionais são os responsáveis pelo aumento desses índices, bem como que nada acontece com aqueles atores, formando uma visão preconceituosa e reacionária contra o adolescente em confronto com a lei.

É preciso considerar também que, além da influência dos meios de comunicação, a ilusão de impunidade foi herdada da Doutrina da Situação Irregular, que ainda se faz presente no imaginário coletivo.

Assim, os meios de comunicação veiculam diariamente informações sem respaldo em dados concretos, tentando disseminar diversos mitos, que podem ser classificados, de acordo

com Volpi (2001), em três categorias, quais sejam: mito do hiperdimensionamento do problema, mito da periculosidade do adolescente, e o mito da impunidade.

O mito do hiperdimensionamento do problema resulta de uma manipulação de informações, por parte da mídia, que passa à opinião pública a falsa idéia de que há cada vez mais adolescentes envolvidos com a criminalidade.

Esse mito atinge a sociedade dentro da perspectiva do medo, através de um conjunto de hipóteses segundo as quais efetivamente há um elevado número de adolescentes cometendo delitos, elevando assim a insegurança.

A outra idéia que se passa para a sociedade, através dos meios de comunicação e da persistência da Doutrina da Situação Irregular, no imaginário coletivo, é de que os atos infracionais praticados por adolescentes revestem-se cada vez mais de intensa violência, incutindo assim o mito da periculosidade destes adolescentes.

Para agravar o mito da periculosidade do adolescente em conflito com a lei, os meios de comunicação divulgam dados inverídicos sobre os atos infracionais cometidos, apenas relacionados ao momento da consumação, privando o telespectador de informações sobre o prosseguimento do feito, a instrução e a sentença, o que induz a sociedade a imaginar que está vivendo em um caos, onde aparentemente os crimes não estão sendo julgados, nem seus autores condenados, como comprovou Sposato (2001; pg. 55).<sup>13</sup>

Recorrendo novamente aos dados extraídos do Levantamento Nacional do Atendimento Sócio-Educativo ao Adolescente em Conflito com a Lei, referentes ao primeiro semestre de 2006, segundo o motivo da internação, 85% são por delitos contra o patrimônio, 14 % delitos contra a vida e 1% crimes com crueldade, que representa uma parcela ínfima dos

---

<sup>13</sup>Karina Sposato, pesquisadora do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente - ILANUD, realizou a pesquisa 'Crime e TV', que avaliou durante uma semana a programação dos sete canais abertos da televisão brasileira. A partir disso, realizou um levantamento de como a criminalidade foi retratada, quais são os crimes mais veiculados e qual o impacto causado. Dados da pesquisa foram publicados na IV Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em Brasília/DF, nos dias 19- 22/11/2001.

atos infracionais e que desmantela este ideário de periculosidade dos adolescentes envolvidos com a prática de violência.

A ilusão de impunidade, além de ser ocasionada pela mídia, é uma das principais heranças da Doutrina da Situação Irregular. Fundamenta-se na falsa idéia que o adolescente autor de ato infracional não é responsabilizado pelos seus atos, provocando assim no sistema de atendimento aos adolescentes uma presunção de inidoneidade. Na esteira desse mito de impunidade, a primeira solução encontrada para aqueles que desconhecem o amplo sistema de garantias previstos no ECA é a redução da idade penal. Tal medida viria a violar também nossa Constituição Federal que reza em seu art. 228 que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, estando estes submetidos às normas da legislação especial.

No entanto, é preciso considerar que esse argumento está mal focado, pois o ECA prevê um amplo sistema de medidas sócio-educativas que são aplicadas aos adolescentes, quando praticam atos infracionais, compatíveis com sua condição de pessoa em desenvolvimento e ao fato delituoso em que se envolveu.

A idéia da impunidade, que tem se revelado o maior obstáculo à plena efetivação do ECA, decorre de uma apreensão equivocada da Lei. A falta de conhecimento de que o Estatuto é um instrumento de responsabilidade do Estado, da sociedade, da família e do próprio adolescente, complementando que os meios de comunicação, por não conhecerem a diferença entre impunidade e inimputabilidade, induzem a erro a opinião pública, distorcendo os fatos<sup>14</sup>.

Para contrapor a esse sentimento de impunidade é preciso estabelecer a distinção entre inimputabilidade penal e impunidade. A inimputabilidade - causa de exclusão da responsabilidade penal - não significa, absolutamente, irresponsabilidade pessoal ou social.

---

<sup>14</sup> Observamos, neste momento, que não apenas os meios de comunicação propagam a noção de impunidade. O poder Legislativo e o Judiciário, ao discutir projetos de lei referentes à redução da idade penal, ao garantir a sobrevivência de expressões como “adolescente infrator” e “menor” em seu vocabulário para se referir aos jovens em conflito com a Lei e ao deixar inconclusos crimes de amplo conhecimento da população, corroboram para este prognóstico e para o sentimento de insegurança social.

O fato de o adolescente não responder por seus atos delituosos perante a Corte Penal não o faz irresponsável. Ao contrário do que sofismática e erroneamente se propala, o sistema legal implantado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente faz estes jovens, entre 12 e 18 anos, sujeitos de direitos e de responsabilidades e, em caso de infração, prevê medidas sócio-educativas, inclusive com privação de liberdade, como última medida, quando todas as outras não tiverem condições para a aplicação de seus objetivos.

Desse modo podemos dizer que o Estatuto até inova quando permite a punição do adolescente autor de ato infracional a partir dos 12 anos, idade esta muito inferior aos 16 anos defendidos por alguns. Só que o faz de forma responsável, seguindo os caminhos de uma lei antes de tudo pedagógica, que visa a proteção integral da criança e do adolescente e não apenas sua irresponsável punição. Busca-se a recuperação daquele que errou levado por inúmeros fatores sociais, ou até mesmo por sua imaturidade, reintegrando-o à sociedade com o resgate de sua cidadania.

Para efetivo combate à criminalidade infanto-juvenil, é indispensável a adoção de todas as medidas políticas, administrativas e judiciais no sentido da distribuição da justiça social, universalizando o acesso às políticas sociais públicas.

O ato infracional, não se reduz a uma disfunção, anomia ou inadequação comportamental; é uma expressão da questão social e vem sendo enfrentada com maior ou menor tolerância ao longo da história, estando vinculado às ideologias hegemônicas de cada período.

Neste trabalho, o posicionamento defendido é o que apreende o ato infracional como um fenômeno multicausal determinado por condições sócio-históricas, sendo, portanto uma face da questão social. Ou seja, o ato infracional é um fenômeno com múltiplas e imbricadas determinações, com causas externas e definido pelos contextos particulares em que se

manifestam, não cabendo, desta forma, generalizações e condutas reducionistas, sendo necessário lançar mão da articulação entre fatores estruturais e conjunturais (FRAGA; 2006).

Diante disso, podemos reafirmar que a solução para a questão do aumento do número de atos infracionais não é a redução da idade penal ou o aprisionamento em massa, como se propala, mas sim o cumprimento do que reza o ECA e o investimento em políticas públicas que garantam a proteção social destes adolescentes e de suas famílias. O mito do hiperdimensionamento precisa ser desconstruído; os dados apresentados corroboram para o enfraquecimento da idéia de periculosidade desta população.

Diante do exposto, é possível observar que as mudanças introduzidas pelo Estatuto buscam contribuir para o aprofundamento democrático, apesar de situadas num contexto cuja tendência predominante se pauta no paradigma neoliberal, avesso às conquistas democráticas, que colocam obstáculos ao movimento de acumulação do capital e aos direitos de cidadania. O cenário atual é marcado por uma contradição entre o projeto participativo e democrático gestado nos anos 80 e o projeto de Estado Mínimo.

Ocorre, então, um processo de enfraquecimento do ECA, pois este propõe um modelo garantidor dos direitos e universalista de política social. Portanto, se se caminha para o esvaziamento do Estado na área social, provoca-se o enfraquecimento do ideário universalista de direitos e, se esse modelo se enfraquece, há, conseqüentemente, um enfraquecimento da lógica do Estatuto.

Neste contexto de omissão do Estado em relação às políticas sociais e de discussão dos direitos garantidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, vem sendo debatido por aquele e pela sociedade, a possibilidade de redução da idade penal como uma forma imediata de combater as várias expressões da questão social, com destaque ao ato infracional.

Sendo este um projeto político hegemônico, pautado num padrão neoliberal e tradicional da lógica global da política social, o Estado acaba gerindo a insegurança social por

meio da repressão, pois como salienta Wacquant (2001), a aplicação das penalidades neoliberais, no Brasil, que vivenciou recentemente experiências de autoritarismo, significa, na verdade, o restabelecimento da ditadura sobre os pobres.

O assassinato dos namorados Liana Friedenbach, 16, e Felipe Silva Caffé, 19, em novembro de 2003 na cidade de Embu-Guaçu (Grande SP), num crime liderado por um adolescente de 16 anos, segundo a versão da polícia e o assassinato brutal do menino João Hélio, 6 anos, no mês de fevereiro de 2006 no Estado do Rio de Janeiro, que morreu após ser arrastado por aproximadamente 7 km preso ao cinto de segurança do banco de trás do carro onde estava sua mãe, Rosa Cristina, 41, e sua irmã Aline, 13 anos, após o mesmo ter sido roubado, são exemplos de fatos que reacenderam a discussão no país sobre a redução da maioridade penal, dos projetos que tratam deste assunto e da punição aos adolescentes que cometem atos infracionais graves.

O Projeto de Emenda Constitucional – PEC – que propõe a redução da maioridade penal dos 18 para os 16 anos (173/93) nunca foi votado. A proposta tramita no Congresso há mais de quinze anos e a ela já foram anexados mais de dez projetos de lei, de quatorze deputados diferentes, incluindo um que estabelece a maioridade aos quatorze anos. Em 2006, seriam votadas, no total, seis PECs que tramitam na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal com propostas de redução da maioridade penal para 16 anos e propostas de penalidades mais severas para estes adolescentes; no entanto estas votações foram novamente adiadas.

O Estado e uma parcela expressiva da sociedade civil vêm se manifestando de forma antagônica acerca deste assunto. A redução da idade penal para 16 anos é defendida por 89% dos entrevistados em pesquisa de opinião pública realizada pela Ordem dos Advogados do

Brasil (OAB), divulgada em novembro de 2003. Mais da metade dos pesquisados (52%) se disse favorável à pena de morte para crimes hediondos<sup>15</sup>.

Analisando estes dados, podemos concluir que o resultado desse tipo de pesquisa é motivado pela situação atual de violência em que vive o país. Percebe-se que as pessoas vivem sob uma constante sensação de impunidade, o que faz com que elas procurem saídas fáceis para resolver o problema da insegurança, sendo estas um reflexo da falta de conhecimento da Legislação e da crença em alguns mitos que a sociedade perpetua em torno do assunto.

Como foi dito anteriormente, existem duas concepções conflitantes em relação aos adolescentes autores de ato infracional na sociedade por parte da população, profissionais envolvidos com a problemática, autoridades e grupos organizados.

De acordo com o que vimos observando, a concepção que relaciona a prática do delito à má índole do indivíduo, devendo o mesmo ser punido, não levando em conta as determinações sociais do ato praticado, vem sendo dominante na discussão do tema; e a outra, na qual a infração é o reflexo das injustiças sociais, portanto, uma expressão da questão social exigindo, pois, a efetivação de direitos sociais, vem perdendo espaço na opinião pública.

Somado a tais fatores, destaca-se, ainda, a problemática disseminada e discutida amplamente pela mídia e pela sociedade no que concerne ao aumento da violência, principalmente aquela praticada por jovens.

---

<sup>15</sup> A pesquisa aponta ainda que para 74% dos 1.700 entrevistados, a prisão só existe para pobres, pretos e prostitutas. As profissões mais admiradas pelos brasileiros, segundo a pesquisa, são as de médico, professor e advogado. E revela que a função de juiz é a mais valorizada para assegurar a Justiça no país. Para 60% dos pesquisados pela OAB, promotores e procuradores passaram a extrapolar suas funções a partir do fortalecimento do seu papel na vida judiciária brasileira, abusando da exposição na mídia. E a credibilidade da Justiça, de acordo com 92% dos entrevistados, é afetada por escândalos como o que envolveu o juiz Nicolau dos Santos, do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo; o caso Banestado; denúncias de vendas de sentenças e assédio sexual praticado por juízes. (SENADO; 2003).

Para Velho (1996), uma das variáveis fundamentais para se compreender este fenômeno na sociedade brasileira,

é não apenas a desigualdade social, ma o fato de esta estar acompanhada de um esvaziamento de conteúdos culturais, particularmente os éticos, no sistema de relações sociais. Ou seja, a pobreza tomada isoladamente não explica a perda de referenciais éticos que sustentem as interações entre grupos e indivíduos. Isto fica mais evidente nas grandes cidades, devido a exacerbação da iniquidade social gerada pelo contraste agudo dos modos de vida (VELHO; 1996, pg. 16).

A modernização, particularmente o crescimento dos grandes centros urbanos, afetou seriamente tal sistema de valores e relações sociais. A expansão da economia de mercado, as migrações, a industrialização, a introdução de novas tecnologias e o florescimento de uma cultura de massas contribuíram para o aceleração dessas transformações. Neste processo, as ideologias individualistas ganham terreno, diversificou-se o campo de possibilidades sócio-culturais e, de modo geral, cresceram as alternativas e escolhas quanto a estilos de vida. Sem dúvida, categorias oprimidas e diversas minorias passaram a ter mais reconhecimento e presença na sociedade, mesmo que, freqüentemente, tenham que, por isso, pagar um preço elevado.

A difusão dos valores individualistas, em geral, significou um enfraquecimento nas formas tradicionais de dominação associadas a uma visão de mundo hierarquizante. À medida que este individualismo foi assumindo formas mais agonísticas e a impessoalidade foi, gradativamente, ocupando espaços antes caracterizados por contatos face-to-face, a violência física foi se rotinizando, deixando de ser excepcional para tornar-se uma marca do cotidiano (VELHO; 1996).

Ainda segundo Velho (1996), este processo não ocorreu apenas entre as classes, mas de um modo dramático, assumiu formas assustadoras dentro das camadas populares. Isto ocorreu, em grande parte, devido ao desenvolvimento de novas formas de criminalidade como

o tráfico de drogas. As quadrilhas, formadas muitas vezes por jovens, também são exemplos desta quebra de valores tradicionais, traduzindo uma dramática diferenciação e heterogeneidade de interesses.

A ausência de um sistema de reciprocidade, através do qual as partes de uma sociedade se relacionam, sejam elas indivíduos ou grupos, minimamente eficaz, se expressa em uma desigualdade associada e produtora de violência. Ou como se refere Adorno (2002), a existência evidente de “relações assimétricas”, rerepresentando a impossibilidade de acesso da grande maioria das camadas populares a bens e valores largamente publicizados, através da mídia e da cultura de massas em geral, acirra a tensão e o ódio sociais. A inadequação de meios legítimos para realizar essas aspirações fortalece o mundo do crime. Esboroam-se as escalas de valores tradicionais que, de algum modo, legitimavam certas diferenças e, até certo ponto, a própria desigualdade. Inegavelmente, identificam-se alguns canais de mobilidade social contemporaneamente, mas estes são, em princípio, associados a ideologias individualistas agonísticas com pouco ou nenhum compromisso com idéias de reciprocidade e justiça social. Ou seja, a natureza do individualismo na sociedade brasileira vem assumindo características tais que a tornam palco de um capitalismo voraz com uma dimensão selvagem, relegando a segundo plano as referidas preocupações com equidade e reforma social (VELHO; 1996).

A incapacidade específica do poder público em gerir e atender às necessidades básicas de uma população pobre, em acelerado crescimento, acentua ainda mais este quadro, agravado pela evidente conivência da polícia com a criminalidade. Cada vez mais denuncia-se a participação destes profissionais em todos os tipos de crimes. A população de baixa renda torna-se vítima, portanto, da ação do vários tipos de banditismo. Por outro lado, é importante perceber que existe uma efetiva adesão de parte desses jovens pobres à transgressão, sustentada na crença de que os riscos nela envolvidos são compensados por gratificações

sociais que nem se colocavam para a geração de seus pais, pois estes ocupavam posição subalterna no mundo hierarquizado.

A trajetória de trabalhadores modestos, repleta de dificuldades e frustrações, marcada pela pobreza, é encarada como algo a ser evitado e negado. O acesso à droga, à arma e a satisfação em aparecer na mídia constituem fontes de prazer e realização. O controle social, antes exercido pela patronagem interclasses, perde o crédito e a eficácia. Os jovens não se “conformam” com a vida pobre em vigoroso contraste com o consumo e a riqueza que vêm na televisão e na vida real, cujos excessos também contrariam a visão tradicional de reciprocidade, representando uma perturbadora ameaça à vida pública e à cidadania.

Entretanto, Adorno (2002; pg. 108) explicita duas faces deste fenômeno: o jovem como vítima e o jovem como autor da violência e mostra, por meio da interpretação de vários dados, que há uma grande tolerância em relação aos crimes cometidos contra estes adolescentes, sendo estes poucas vezes explorados pela mídia.

Assim, confirma-se, cada vez mais, o clima de insegurança e o sentimento generalizado de injustiça e impunidade. A dificuldade de acesso a direitos sociais, como a política social e a saúde, o desinteresse das elites e a falência do poder público reforçam as noções de injustiça e iniquidade.

A cidadania, ou a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente produzidos, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO; 1996), não se concretiza.

O aguçamento das tensões entre os hemisférios da ordem e da cultura da violência, tem, pode-se dizer, aprofundado ainda mais o desafio democrático no país, compondo um quadro de cidadania escassa, rotulando os jovens, nossa população em foco, como

indesejáveis, perigosos e sem-direitos, ou ainda dotados do fenômeno da invisibilidade, como se deixassem de ser pessoas e se tornassem objetos, quase imperceptíveis (SALES; 2007).

Trazendo toda esta ampla discussão para nossa realidade, abordaremos, a partir deste momento, a política de atenção ao adolescente autor de ato infracional em Juiz de Fora, enfocando a criação do Centro Sócio-Educativo como uma grande conquista na área de políticas públicas para a juventude. Para alcançar este objetivo, faremos, inicialmente, uma apresentação da situação da aplicação da medida sócio-educativa de internação no Estado de Minas Gerais.

### **CAPÍTULO III – UM ESTUDO ACERCA DO TRATAMENTO E AS AÇÕES DISPENSADAS AO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL GRAVE NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG.**

#### **3.1 – A aplicação da medida sócio-educativa de privação de liberdade no estado de Minas Gerais e no município de Juiz de Fora.**

O processo de discussão coletiva, construção e elaboração, e posterior implementação da Proteção Integral à criança e ao adolescente foi marcado por grandes avanços. Dentre eles, podemos citar, de acordo com Volpi (2001):

- A conceituação de criança e adolescente como cidadãos, sujeitos de direitos, pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e mercedores de prioridade absoluta no atendimento dos seus direitos;

- a descrição, de forma clara e inequívoca, de todos os direitos da criança e do adolescente atribuindo responsabilidades para a família, o Estado e a sociedade;

- o estabelecimento de que o atendimento aos direitos da criança e do adolescente será garantido por um conjunto articulado de políticas públicas elaboradas, debatidas e deliberadas com a participação da sociedade através de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nos âmbitos nacional, estadual e municipal;

- a desjudicialização das questões sociais, criando em cada município um Conselho Tutelar, escolhido pela comunidade, e responsável por garantir os direitos no cotidiano, podendo, para isso, inclusive, requisitar serviços públicos;

- a indicação de uma mudança fundamental na metodologia de atendimento, estabelecendo a prevalência de um processo sócio-educativo, em que a criança e o

adolescente sejam respeitados na sua dignidade e subjetividade e estimulados a desenvolver sua criatividade e capacidades.

Ao adotar tal Doutrina, o Estatuto da Criança e do Adolescente consolida e reconhece a existência de um novo sujeito político e social que, como portador de direitos e garantias, não pode mais ser tratado por programas isolados e políticas assistencialistas, mas deve ter para si a atenção prioritária de todos, constituindo-se num cidadão, independentemente de sua raça, situação social ou econômica, religião ou qualquer diferença cultural.

O Estatuto da Criança e do Adolescente representa o surgimento de uma terceira etapa no atendimento ao adolescente em conflito com a Lei que, como visto anteriormente, supera de forma definitiva as duas etapas anteriores (etapa penal indiferenciada e tutelar).

Esta terceira etapa se distingue pela introdução do adolescente no Estado Democrático de Direito e é caracterizada pela idéia da responsabilização.

O cometimento de delito pelo adolescente deve ser encarado como fato jurídico a ser analisado assegurando-se todas as garantias processuais e penais, como a presunção da inocência, a ampla defesa, o contraditório, o direito de contraditar testemunhas e provas e todos os demais direitos de cidadania concedidos a quem se atribui a prática de um ato infracional.

Essa etapa de responsabilização inaugurada no Brasil com o ECA promoveu uma verdadeira ruptura com o arbítrio e o tratamento discricionário dos adolescentes em conflito com a Lei. Segundo Garcia Mendes (1999) in Volpi (2001), “as “reformas” às leis de menores constituíram apenas variações da mesma melodia” (pg. 35).

No que concerne à medida sócio-educativa de internação e suas especificidades no Estado de Minas Gerais e no município de Juiz de Fora, foco deste item, destacamos que a Secretaria de Estado de Defesa Social, por meio da Subsecretaria de Atendimento às Medidas

Sócio-educativas (SUASE) é o órgão responsável pelo desenvolvimento de tais processos em nível estadual.

Esta Subsecretaria tem por finalidade, em consonância com as diretrizes de Defesa Social, elaborar, coordenar e administrar o Sistema Estadual de Atendimento Sócio-educativo, através de gestão das medidas privativas de liberdade, do apoio e fomento às medidas em meio-aberto e da articulação da rede sócio-educativa, visando o atendimento qualificado ao adolescente autor de ato infracional, observadas as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>16</sup>.

O trabalho sócio-educativo, desenvolvido pela política de atendimento aos adolescentes acautelados em Minas geras, tem como objetivo a responsabilização e a implicação do adolescente em relação às suas escolhas e ao ato infracional praticado. Visa proporcionar ao adolescente um atendimento integral pela comunidade educativa através de vivências artísticas, culturais, esportivas, profissionalizantes, escolares, dentre outros, a fim de que o mesmo possa repensar seu posicionamento diante da vida<sup>17</sup>.

Os fundamentos legais que amparam o trabalho da SUASE, como refere tal Subsecretaria, são os seguintes:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
- Lei Federal nº8742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.
- Lei Federal nº 9394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

---

<sup>16</sup> Estes dados foram informados pela própria SUASE, através da DAJ (Diretoria de Assuntos Jurídicos), por meio eletrônico [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por □lidianedias@hotmail.com□ em 30 outubro 2007.

<sup>17</sup> Dados informados também através de mensagem pessoal.

- Lei Federal nº 11466 de 28 de março de 2007, que prevê como falta disciplinar grave do preso e crime do agente público a utilização de celular.

- Decreto-lei 2848, de 07 de dezembro de 1940, código penal.

- Decreto-lei 3689, de 03 de outubro de 1941, código processo penal.

- Lei 10406, de 10 de janeiro de 2002, institui o Código Civil.

- Portaria Interministerial, nº 1426 de 14 de julho de 2004, que aprova as diretrizes para a implantação e implementação de atenção à saúde dos adolescentes autores de ato infracional em regime de internação e internação provisória, e dá outras providências.

- Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing).

- Lei Delegada 117, de 25 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS.

- Decreto Estadual nº 43295, de 29 de abril de 2003, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências.

- Lei Estadual 14184, de 31 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.

- Lei Estadual nº 15302 de 10 de agosto de 2004, que institui a carreira de Agente de Segurança Sócio-educativo do Grupo de Atividades de Defesa Social do Poder Executivo.

- Entre outros.

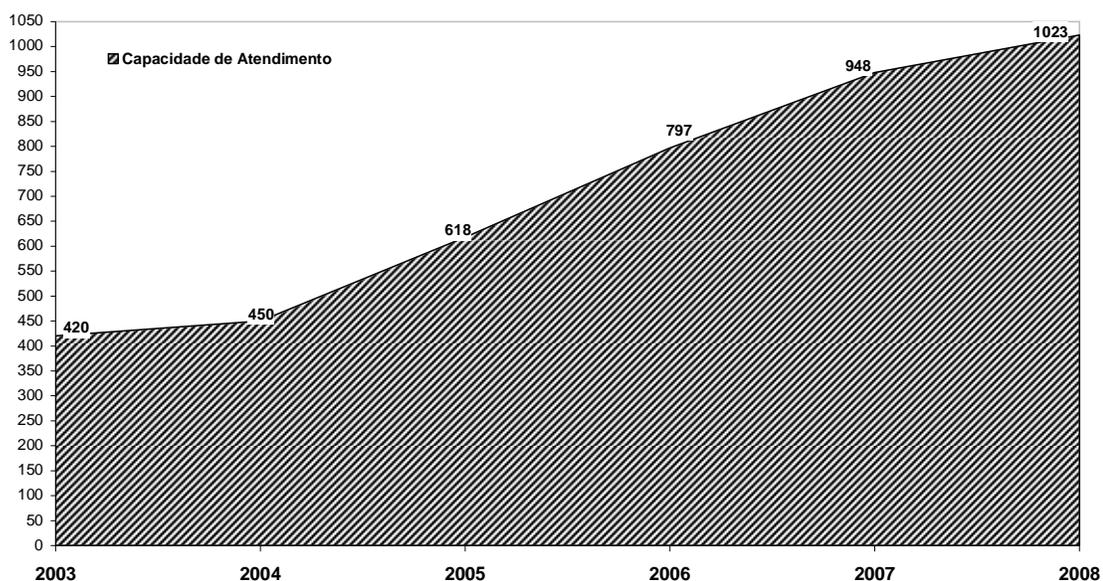
Entre 2003 e 2008, como pode ser observado no gráfico abaixo, foram criadas 603 vagas para atendimento de medidas sócio-educativas. Nesse período, o número de unidades mais do que dobrou. Há cinco anos, eram 12 unidades e 420 vagas. Atualmente, são 26 centros sócio-educativos, com 1.023 vagas<sup>18</sup>. Além disso, a política de atendimento ao jovem

---

<sup>18</sup> Dados obtidos pelo site do Governo do Estado de Minas Gerais, em 10 jan. 2009.

autor de ato infracional, fortalecida no Estado a partir de 2003, foi impulsionada, em 2006, com a criação da Subsecretaria específica (SUASE) para esse fim.

Gráfico 1 – Evolução da capacidade de atendimento da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Sócio-educativas em todo o Estado.



Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2009.

Até fins de 2010, deverão ser inauguradas mais sete unidades de internação, gerando mais 540 vagas no sistema, de forma que todas as regiões do Estado possuam um centro regionalizado para atendimento das demandas.

Nos centros sócio-educativos, os adolescentes participam de projetos culturais, esportivos e de inclusão social. As atividades têm o objetivo de ensinar aos jovens noções de trabalho coletivo, disciplina e força de vontade, além de melhorar a sua auto-estima. Os jovens também freqüentam aulas regulares do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

A SUASE também trabalha com casas de semi-liberdade em parceria com organizações da sociedade civil. Cabe a ela o repasse de recursos e toda a coordenação política do programa. Aos parceiros, cabe executar a parte administrativa, segundo orientações da Secretaria de Estado de Defesa Social.

A semi-liberdade, em Minas Gerais, foi desvinculada das medidas de privação de liberdade, ou seja, aqui ela faz parte das medidas de meio aberto. O adolescente que cometeu ato infracional de menor potencial ofensivo é encaminhado a estas unidades, onde retorna para dormir, após cumprir uma série de atividades utilizando o aparato comunitário: escola, oficinas profissionalizantes, atividades esportivas, etc.

O Governo do Estado de Minas Gerais ampliou o apoio técnico e financeiro às prefeituras mineiras que tiveram seus projetos de implantação de meio aberto aprovados. O meio aberto é uma modalidade que permite a execução de medidas de caráter sócio-educativo, sem a restrição da liberdade aos adolescentes autores de ato infracional de menor gravidade. A proposta visa reduzir a reincidência de casos e a necessidade permanente de abertura de vagas de internação.

O cumprimento de medidas sócio-educativas para autores de atos infracionais pelo meio aberto já contava, em 2007, com 170 vagas mantidas em convênios da Secretaria de Estado de Defesa Social com as prefeituras de Montes Claros, Itajubá e Itabira. Esta Secretaria firmou novas parcerias com outros municípios: Uberaba, Muriaé, Governador Valadares e Pirapora, totalizando o apoio e fomento a 540 vagas.

No que diz respeito ao número de adolescentes em cumprimento da medida sócio-educativa de internação no Brasil, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), na apresentação do Levantamento Nacional do Atendimento Sócio-educativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (2006), indicou que o número de adolescentes em unidades de privação de liberdade, entre 2002 e 2006, cresceu 28%,

passando de 9.555 para 15.426 internos, contrariando o que prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que incentiva a aplicação de medidas sem privação de liberdade.

No Estado, o número de adolescentes que estavam em cumprimento da medida sócio-educativa de internação, em 2002, era de 220. Já em 2006, este número era de 533, segundo o referido Levantamento, sendo 510 internações masculinas e 23 femininas, com uma percentagem de 0,66 adolescentes do sexo masculino por vaga e 1,00 adolescente do sexo feminino por vaga.

Esses dados globais do país e do Estado não diferem muito da tendência de Juiz de Fora. O município, com estimativa populacional de 518.000 habitantes (em 2008), apresenta um IDH – Índice de Desenvolvimento Humano de 0,828 com referência ao ano de 2000 e possui, de acordo com o mesmo censo, 84.080 adolescentes de 12 a 18 anos, representando 20% da população total. A cidade caracteriza-se por ser uma cidade pólo, aglutinadora dos serviços de saúde, educação e outros, de inúmeras cidades da região da Zona da Mata. Juiz de Fora figura como uma cidade segura para sua população, não só em relação ao estado de Minas Gerais, bem como ao país como um todo.

O Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais elaborado pela Fundação João Pinheiro tem como fonte os boletins de ocorrência (BO) da Polícia Militar de Minas Gerais. No anuário estão consolidados os registros dos BOs que são apresentados tanto por município como comparativos dos índices de crimes violentos no estado. Esse comparativo aponta Juiz de Fora como uma cidade de média criminalidade em relação a todo o estado. Ao se comparar os índices de violência da cidade com outros municípios do mesmo porte, como Uberlândia e Uberaba, constata-se o baixo índice de criminalidade, especialmente no que diz respeito às taxas de homicídio (CASSAB et alli; 2006).

No tocante à realidade do município de Juiz de Fora, no que se refere à aplicação das medidas sócio-educativas como um todo, destacamos, como já assinalado no Diagnóstico

Infância e Juventude em Juiz de Fora – “Formando Raízes”, da FSS/UFJF (2001), a falta de dados sistematizados pelas instituições que trabalham, direta ou indiretamente, com adolescentes em conflito com a Lei. Os dados encontram-se pulverizados, sendo que na maioria das vezes, só existem relatos verbais, realizados por pessoas que tem uma história de militância no tema. Apesar do ato infracional cometido por adolescentes ser uma preocupação veiculada constantemente, identificamos poucas experiências no sentido de conhecer as situações em que o ato infracional é cometido e o perfil daqueles que cometem este ato infracional. Observamos, ainda, uma enorme dificuldade de acesso às instituições e à seus coordenadores, o que inviabiliza a acessibilidade a alguns dados reveladores da realidade.

Quanto ao atendimento do adolescente em conflito com a Lei neste município, registramos as propostas da I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em abril/2000, relacionadas com o tema “prática infracional cometida por adolescentes”, quais sejam (Diagnóstico Infância e Juventude em Juiz de Fora, 2002):

- O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com outros segmentos, deverá promover um seminário sobre o adolescente em conflito com a Lei, no ano 2000;

- Criação de um Centro local de atendimento sócio-educativo para o adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional, proporcionando condições adequadas para seu acautelamento (45 dias) e concretizando a integração operacional do Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público, Polícias Civil e Militar e Conselhos Tutelares conforme delimita o ECA;

- A implantação de um Projeto, envolvendo os setores públicos e privados no atendimento de adolescentes a quem se atribui a prática de ato infracional, em espaço situado no centro da cidade em que funcionem oficinas pedagógicas, culturais, dentre outras, coordenado pela equipe técnica do Juizado;

- Implantação de programas de execução de medidas sócio-educativas de prestação de serviços à comunidade e de liberdade assistida;

- Desenvolvimento de estudos e pesquisas para se traçar o perfil do adolescente autor de ato infracional na comarca de Juiz de Fora;

- Elaboração e implementação de projeto de atendimento ao adolescente autor de ato infracional em regime de liberdade assistida, pelo Poder Público Municipal, envolvendo a sociedade civil, em especial o empresariado local.

Observa-se, então, que já havia, nesta cidade, uma discussão importante acerca da necessidade de adequar os serviços prestados a estes adolescentes ao ECA em caráter de urgência.

Uma pequena parcela destas propostas foi realmente levada a cabo até hoje. O Seminário foi realizado algum tempo depois, com a participação expressiva de atores envolvidos na problemática. O Programa de Liberdade Assistida entrou em funcionamento e para a construção do Centro Sócio-Educativo foi doado um vigor maior.

Até 2001, os adolescentes que necessitavam de cumprimento da medida sócio-educativa de internação nesta urbe, eram encaminhados à extinta SAREMI (Superintendência de Atendimento e Reeducação do Menor Infrator), atual SUASE, em face da ausência de uma Política de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional. A partir de 2002, os adolescentes passaram a ser encaminhados a uma Unidade Prisional, O CERESP (Centro de Remanejamento de Presos - Complexo Penitenciário exclusivo para adultos), contrariando o ECA.

Na II Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social, realizada no município de Juiz de Fora em junho de 2003, volta-se a discutir tal tema, abordando a situação extremamente irregular e desumanizante de

aproximadamente 14 adolescentes que estavam “presos” no CERESP há cerca de um ano e meio.

A situação descrita já havia sido alvo de moções de repúdio na Conferência supracitada, de denúncias por parte da sociedade civil e de provocações do Ministério Público local, embora sem iniciativas exitosas. Tal processo de encaminhamento destes adolescentes àquele órgão corrompia totalmente a regulamentação de cumprimento da medida sócio-educativa de privação de liberdade, descrita no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em 22 de setembro de 2003, um dos adolescentes irregularmente “presos”, com 17 anos, veio a falecer por ocasião de crise asmática e falta de atendimento médico na cela onde se encontravam ainda mais oito jovens em condições subumanas. O local era impróprio para o tratamento do ato infracional, a cela tinha o tamanho inferior a 12 m<sup>2</sup>, sem acesso a higiene e educação, os adolescentes dormiam no chão e tomavam sol apenas uma vez por semana. Denúncias de violência sexual e de epidemia de “sarna” na cela também eram relatadas. Lucas estava “preso” por assaltar um comerciante e roubar dele R\$ 80,00 (oitenta reais).

Dois meses antes de ocorrer o fato descrito, foi composta uma Comissão Ampliada das Medidas Sócio-Educativas do Município de Juiz de Fora, constituída por representantes do Executivo municipal, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DEDICA), Juizado da Infância e Juventude, Instituto Jesus, Pólo de Suporte às Políticas de Proteção à Família, Infância e Juventude da Universidade Federal de Juiz de Fora e Conselho Tutelar.

Esta Comissão tinha como objetivo elaborar, com base nas orientações do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, do CMDCA, dos Parâmetros Mínimos para Construção da Proposta Pedagógica para um Centro de Internação, das Diretrizes Estaduais para o Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei (Secretaria de Estado da Justiça e dos

Direitos Humanos/Superintendência de Atendimento e Redução do Menor Infrator – SAREMI/2001) e nas outras experiências nesta área no país, o Projeto para Implantação de um Centro Regional de Internação e Internação Provisória no município, nos seus aspectos Político e Pedagógico.

Este Projeto foi entregue ao Estado no dia 18 de dezembro de 2003, no gabinete do então Prefeito de Juiz de Fora, Tarcísio Delgado. Como ponto inovador desta ação, podemos destacar a elaboração deste Projeto antes da fase de construção do Centro de Internação, diferentemente do que ocorre em outras realidades e o Princípio da Incompletude Institucional, onde alguns serviços, como saúde e educação devem ser buscados fora da instituição, almejando, desta forma, a valorização dos vínculos familiares e sociais.

Nesse sentido, a precariedade ou, em alguns casos, a inexistência de programas sócio-educativos específicos para adolescentes autores de ato infracional no município de Juiz de Fora, vem demonstrando a necessidade de atenção a estes atores, principalmente àqueles que cumprem a medida sócio-educativa de internação.

O Projeto para Implantação de um Centro Regional de Internação e Internação Provisória nesta localidade vem, exatamente, oferecer atendimento especializado ao adolescente que cumpre estas medidas, de modo que ele encontre caminhos para superar as condições que o levaram ao ato infracional e estabeleça um novo projeto de vida.

Um espaço seria reformado com verba municipal no Instituto Jesus, unidade de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas em meio aberto, para receber estes adolescentes. Alguns dos adolescentes que se encontravam em situação irregular chegaram a ser transferidos para Belo Horizonte, mas com o pedido da família e através da intervenção do CMDCA, os jovens voltaram para Juiz de Fora. Esta instituição era não-governamental e seus funcionários eram mantidos por um convênio com a Secretaria de Estado de Defesa Social. Com o término das obras de adaptação, 13 adolescentes ocuparam o

local e as discussões e negociações acerca do caso continuavam em voga. Várias manifestações por parte da sociedade e do Executivo Municipal ocorreram até a definição do local onde seria construído o Centro de Internação. A comunidade tinha receio de que as áreas ao redor da construção se tornassem perigosas e “refúgio de criminosos”.

Após o vencimento do referido convênio, ocorrido em 15 de agosto de 2006, o Governo Municipal cria o PEMSE (Pólo de Evolução de Medidas Sócio-Educativas), passando o mesmo a organizar o atendimento a estes jovens no município, que eram em número de 23, até que o Centro de Internação, que já estava sendo construído no Bairro Santa Lúcia, zona norte de Juiz de Fora, ficasse pronto. O funcionamento é garantido por meio de convênio com a Prefeitura Municipal e com o Estado.

Todo este esforço foi empreendido em favor destes jovens, para que seus direitos fossem garantidos. Vale lembrar, ainda, que o ECA tem um enfoque educativo – pedagógico, e não repressivo – punitivo, enfatizando a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado, além de responsabilizar o próprio adolescente autor de ato infracional. Esse novo paradigma jurídico – social aponta para a ruptura repressiva, destacando o caráter educativo, seu conteúdo pedagógico, psicoterápico e de acompanhamento, voltados para a educação destes adolescentes.

Pela complexidade institucional e sua implementação, o ECA prevê para a medida de internação, com o respaldo da Unidade Federativa, uma profunda articulação entre diversos órgãos: Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público, Segurança Pública, Governo estadual e municipal, Conselhos de Direito, Defensoria Pública e, com isso, um novo padrão de atuação descentralizada e de parceria entre governo e sociedade civil.

No município de Juiz de Fora, o processo não foi diferente. Todos estes órgãos tiveram importante participação nesta trajetória.

### **3.2 – A dinâmica anterior de aplicação da medida sócio-educativa de internação x nova proposta: O que há de inovador?**

Como já descrito anteriormente, um dos pontos positivos no processo de implementação do Centro Sócio-Educativo de Juiz de Fora (nome dado após a sua inauguração, como será explanado na seção seguinte) foi a elaboração conjunta de um Projeto, centrado numa proposta sócio-educativa, anterior ao início de seu funcionamento, ou seja, como não existia um lugar adequado para a instalação de tal instituição, todo o percurso foi pensado, em princípio, teoricamente<sup>19</sup>.

O Projeto apresentado tem seu conteúdo centrado na definição das linhas mestras do projeto sócio-educativo proposto, suas bases éticas e operativas; no delineamento dos sujeitos por ele responsáveis e de suas atribuições no processo educativo dos jovens. Todas essas definições são feitas com base nos princípios da progressividade e complementaridade com as outras medidas de liberdade assistida e prestação de serviços a comunidade.

Em sua elaboração, foram tomados como base vários documentos, mas, principalmente, as diretrizes e os parâmetros mínimos determinados para projetos de centros de internação, emanados pela atual SUASE, do governo do Estado de Minas Gerais.

Sua produção resultou de um grupo de trabalho instituído pela Diretoria de Política Social da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (PMJF). O grupo se reuniu durante aproximadamente dois meses, tempo no qual buscou interlocutores, capacitou-se e debateu cada conteúdo expresso no projeto. Nesse sentido, o projeto expressa a reflexão e o debate de um conjunto grande de pessoas que representaram o setor público, o poder judiciário e a sociedade civil:

---

<sup>19</sup> A motivação inicial está localizada na grave situação vivida por um grupo de adolescentes que, com a medida sócio-educativa de internação decretada, cumpriram-na no presídio do município em condições subumanas, até que um deles se sentiu mal e morreu sem atendimento médico (Cf. item 3.1 deste trabalho). Sua família só veio a tomar conhecimento do evento no dia seguinte.

- a diretoria de Política Social da PMJF, Gerência de Recursos Compartilhados, Gerência de Promoção da Cidadania e Associação de Apoio Comunitário – AMAC;

- o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

- o Juizado da Infância e da Juventude;

- o Instituto Jesus;

- o Pólo de Suporte às Políticas de Proteção à Família, Infância e Juventude da Universidade Federal de Juiz de Fora, a quem coube a responsabilidade da redação final a partir da contribuição de todos os envolvidos.

Em todos os momentos desta elaboração, como se observa no referido Projeto, buscase considerar as duras condições de vida dos adolescentes, possibilitar a própria transformação e o sentimento de estar e pertencer ao mundo, que a passagem destes atores pelo Centro rompesse o perverso círculo de sua criminalização e lhes oferecesse alternativas de futuro e construção de sua condição de sujeito, protagonista da história, para que ele fosse melhor em um mundo melhor.

O objetivo geral deste projeto é oferecer atendimento especializado ao adolescente que cumpre a medida sócio-educativa de internação, de modo que ele encontre caminhos para superar as condições que o levaram ao ato infracional e estabeleça um novo projeto de vida.

Com relação aos objetivos específicos, podemos citar:

- Realizar a guarda do adolescente durante o período de cumprimento da medida sócio-educativa de internação com responsabilidade, inclusive de sua integridade física, de modo que se ressalte seu caráter educativo;

- Favorecer o estabelecimento de práticas que fortaleçam o sentido de pertencimento a um espaço coletivo e de co-responsabilidade na educação dos adolescentes;

- Estabelecer práticas que ofereçam aos adolescentes a compreensão de sua situação, da medida sócio-educativa aplicada, suas responsabilidades e perspectivas de futuro;
- Garantir ao adolescente a legitimidade da medida através de assistência jurídica permanente;
- Criar através de um programa de atividades cotidianas com os adolescentes um ambiente propício para o desenvolvimento da responsabilidade consigo próprio e com seus companheiros, desenvolvendo a reflexividade, a solidariedade e a afetividade;
- Desenvolver o auto conhecimento ajudando os adolescentes a se reconhecerem como sujeitos portadores de direitos, seus limites e principalmente as potencialidades que podem mobilizar em si e no ambiente, com vistas a construção de projetos para o futuro;
- Propiciar aos adolescentes oportunidades de desenvolvimento físico, mental e espiritual através de um conjunto de atividades especificamente orientadas para isso conduzidas por pessoal técnico especializado;
- Realizar trabalho junto aos adolescentes e suas famílias com vista ao resgate de seus vínculos familiares, reforço da afetividade e referências, bem como de ações que visem o crescimento social e individual de seus membros;
- Propiciar aos adolescentes o acesso ao conhecimento através do letramento, do ensino básico, do domínio da leitura, da escrita, das operações matemáticas fundamentais, despertando o interesse pelo conhecimento nos sentidos da formação do espírito crítico e da curiosidade intelectual;
- Oferecer ao adolescente orientação para o trabalho, entendido também como auto-realização, através de atividades formativas, informação sobre o mercado de trabalho e reconhecimento de suas habilidades e interesses, levando-o a compatibilizá-las com as condições objetivas.

No projeto, alguns objetivos operacionais também foram explanados, tais como:

- Realizar integração com a rede sócio-assistencial que executa as medidas de semi-liberdade e de liberdade assistida para continuidade do trabalho desenvolvido;
- Selecionar, contratar, treinar e acompanhar, através de supervisão qualificada e permanente, a equipe técnica e todos os que trabalham no Centro de Internação;
- Estabelecer a gestão compartilhada da Unidade com respeito às competências estabelecidas nos termos dos convênios assinados entre os representantes do governo e da entidade conveniada;
- Estabelecer medidas e normas de segurança compatíveis com as necessidades derivadas da tutela e também compatíveis com o projeto sócio-educativo em desenvolvimento;
- Promover a integração entre os órgãos da Justiça Juvenil com vistas à legitimidade e à legalidade da medida e a informação sobre o desenvolvimento do adolescente;
- Realizar apoio psicológico e social e atividades, estruturadas em programas de atendimento à saúde, escolarização, profissionalização, esporte, cultura e lazer, com apoio das várias instituições envolvidas, governamentais ou não;
- Promover a transparência das ações e seu acompanhamento pela sociedade, inclusive através do debate sobre a questão da “delinqüência juvenil” hoje.

Com base no princípio de que o atendimento a adolescentes em medida sócio-educativa deve ser estruturado para pequenos grupos, em localidades próximas a sua família, estabelece-se com meta o atendimento a até 40 (quarenta) adolescentes do sexo masculino, com medida sócio-educativa de internação determinada judicialmente, originários da região, composta pelas seguintes Comarcas: Abre Campo, Aiuruoca, Além Paraíba, Alvinópolis, Andrelândia, Barbacena, Bicas, Carangola, Cataguases, Divino, Ervália, Espera Feliz, Eugenópolis, Guarani, Itamonte, Itanhandu, Juiz de Fora, Leopoldina, Lima Duarte, Mar de Espanha, Mariana, Matias Barbosa, Mercês, Miradouro, Miraf, Muriaé, Palma, Passa Quatro,

Pirapetinga, Ponte Nova, Raul Soares, Rio Casca, Rio Novo, Rio Pomba, Rio Preto, Sabinópolis, Santos Dumont, São João Nepomuceno, São Lourenço, Teixeiras, Tombos, Ubá, Viçosa e Visconde do Rio Branco.

A construção do projeto pedagógico parte necessariamente da concepção de uma ética que se quer partilhar com o educando no processo de sua formação, pois educar é produzir um movimento de transformação interna e auxiliar o educando a superar um suposto lugar de saber parcial para outro de compreensão de si, dos outros, da realidade, da cultura acumulada e da cultura que se está fazendo em seu presente.

Nesse sentido, o objetivo de caráter ético fundamental na ação sócio-educativa junto a adolescentes que cometeram atos infracionais é fazer nascer neles a esperança. A ação dos educadores baseia-se em orientar seu trabalho na direção que os adolescentes possam perceber-se como sujeito de sua vida; produzir metas pelas quais vale a pena lutar e construir projetos de vida.

Tais valores operam-se nas ações através de alguns princípios que estruturam as atividades desenvolvidas e lhe conferem sentidos: a mudança na escala de valores, a progressividade como princípio educativo e a viabilização de potencialidades.

Para realizar essas bases éticas, o projeto sócio-educativo precisa ter como princípios, na construção de sua política de atendimento, o fim sócio-educativo – que significa a ruptura com a perspectiva penitenciária, que é repressora, punitiva e desresponsabilizadora; o pressuposto que o processo sócio-educativo é longo e sustentado no acompanhamento e na atenção; enfrentamento, sem falseamentos, das dificuldades vividas por estes adolescentes, estabelecendo a confiança com responsabilidade e a abertura de espaços para a expressão dos afetos, do resgate das emoções acumuladas no sofrimento vivido por estes adolescentes.

Os fundamentos organizacionais estão baseados na gestão compartilhada e democrática do processo sócio-educativo. Como princípios orientadores, possibilitam a arena

de discussão e debate sobre uma nova proposta de participação. A democracia, numa visão ampla, repousa no conceito de comunidade e, como tal, significa o coletivo assumindo a responsabilidade individual numa perspectiva de unidade.

Como uma instituição de internação para adolescentes autores de ato infracional, como local de produção, capacitação profissional, transformação individual para o bem, difusão e indução de novos caracteres que formam o conhecimento do ser integral, possibilita o desenvolvimento de hábitos de convivência democrática, assim como experiências de participação responsável em atividades e instâncias sociais. Isto significa dizer que a Instituição não será democrática só por sua prática administrativa, mas tornar-se-á democrática pela ação pedagógica essencialmente educativa e formadora de novos caracteres de bem viver que desenvolve, de modo coerente, com os princípios democráticos.

É importante observar ainda que todo o sistema de atendimento ao adolescente deve estar aberto à participação e ao controle social. A primeira instância desse controle é a família do adolescente, que precisa estar ciente de todo o trabalho desenvolvido pelo Centro, participação esta que será normatizada pela Coordenação.

O Centro Sócio-Educativo de Juiz de Fora, desde a elaboração de seu projeto, já deixava claro, em oposição a um ideal historicamente constituído, que a medida de internação não pode ser o centro da política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, lugar este que deverá ser ocupado pelas medidas sócio-educativas em meio aberto. Desse modo, a composição de uma rede sócio-assistencial para a execução de medidas protetivas no município é que definirá, em última instância, o sucesso, ou fracasso, do projeto de internação. A partir daí, as demais medidas sócio-educativas também deverão ser apoiadas pelo Executivo Municipal, a fim de dar suporte a tal proposta.

O material condensa, ainda, as atribuições de cada entidade parceira, deixando bem claro as responsabilidades e competências do CMDCA, Conselhos Tutelares, do Judiciário,

do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Prefeitura de Juiz de Fora e do Estado de Minas Gerais, através da Secretaria de Estado e Defesa Social, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O trabalho com o adolescente e sua família, nesta Instituição, guardadas as distinções relativas a seu tempo de internação, começa a partir de sua entrada. Os projetos de trabalho da equipe multidisciplinar convergem na direção da realização da dimensão sócio-educativa que caracteriza a medida. Daí a necessária articulação entre todas as ações desenvolvidas que desdobradas nos projetos de atendimento de cada área de atuação, realizam os fundamentos éticos, organizacionais e sócio-político-pedagógicos já relacionados.

Neste projeto, definem-se as áreas de atuação dos profissionais do Centro e as diretrizes para a formulação dos projetos de atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais. São elas: atendimento social e psicológico aos adolescentes e o trabalho com as famílias; programa de segurança; escolarização; saúde; profissionalização e geração de renda; arte e educação; esportes e educação; lazer e educação e assistência religiosa e espiritual.

No que tange àquela primeira modalidade, destacamos o acolhimento, o Plano Individual de Atendimento (PIA) e o processo de desligamento do adolescente.

Para cada adolescente que é recebido no Centro deve haver uma acolhida individual. Esta acolhida é, muitas vezes, determinante para a trajetória que ele irá percorrer durante todo o período de sua internação. Essa acolhida é importante, pois não podemos nos esquecer de que esse adolescente traz uma história de vida marcada pelos sentimentos de medo, angústia, preconceito, insegurança, revolta, violência, experiências traumáticas e que, ao chegar na Instituição, estará privado de um dos dons mais preciosos que o sujeito possui – a liberdade. O adolescente está indo para uma situação desconhecida, cujas referências anteriores lhe mostraram que “tudo está perdido”. Para que este adolescente não perca as esperanças e junto

com a equipe de educadores, possa começar um novo projeto de vida, é fundamental esse primeiro encontro.

O adolescente, ao ingressar na Instituição deverá, através de um técnico a ser designado para tal, ter uma entrevista inicial que tem como objetivo principal travar o primeiro contato com o Centro, dirimir suas dúvidas, informá-lo sobre o que ocorrerá a partir daí e com isto, reduzir sua tensão no enfrentamento dessa situação.

A partir dessa primeira entrevista de acolhimento, de acordo com o parecer técnico e da segurança, o adolescente poderá passar um período inicial de até 48 horas em alojamento separado dos demais adolescentes.

A primeira entrevista, além de seu objetivo de acolhimento e socialização na Instituição, é também a que abre o Plano Individual de Atendimento. A elaboração deste Plano tem como base o conhecimento do adolescente por parte da equipe e dos educadores que definirão, com ele, as metas do trabalho a ser desenvolvido, sua integração nas diversas atividades, as formas de acompanhamento e o técnico de referência.

Através das pequenas e sucessivas realizações das atividades, nas quais o adolescente participa, como nas relações interpessoais que se estabelecem cotidianamente, ele tem a oportunidade de se descobrir e reelaborar sua auto-imagem e auto-estima, adquirindo segurança e auto-confiança necessárias para caminhar em direção a seus ideais.

É importante ressaltar que a diretriz diagnóstica do PIA não deve estar centrada no ato infracional, ou seja, deve-se buscar com o Plano potencializar os pontos de força do adolescente, suas potencialidades e recursos internos, reconhecer suas aptidões, desenvolver a reflexividade e a expressão de sua afetividade e oferecer a ele caminhos de superação para seus limites e dificuldades. Tal procedimento possibilita conhecer o adolescente em sua singularidade e potencialidades e devem ser iniciadas as avaliações no prazo máximo de 48 horas, após o seu ingresso.

Para a elaboração do PIA, é necessário valer-se de concepções teóricas para o estudo de caso. Estudar um caso é interpretar criticamente a realidade subjetiva e objetiva, que representa o sujeito adolescente, utilizando os pressupostos da ação interdisciplinar. Não devemos reduzir o adolescente a mero “objeto de estudo” e sim entendê-lo como ser autônomo e protagonista de sua história.

Dentro da comunidade educativa, todos os profissionais que atuam junto ao adolescente são potencialmente educadores. É importante que se crie a figura do técnico de referência para cada adolescente, o qual é definido por escolha mútua, conforme as afinidades manifestadas. Sua função é acompanhar, cotidianamente, o processo de desenvolvimento do adolescente, registrando avanços, soluções, interesses, aptidões, possibilidades, intervindo nas situações de conflitos, dentre outros. O técnico de referência assume com o adolescente o compromisso de auxiliar na construção e vivência da cidadania, através das pequenas coisas do cotidiano, no exercício dos direitos e deveres, no reconhecimento e respeito às diferenças individuais e pela participação nos processos grupais de forma solidária e cooperativa. A possibilidade de o adolescente ser acompanhado por um técnico de referência facilita a construção de um projeto de vida e permite melhor compreensão de sua participação na comunidade.

O técnico de referência é aquele responsável mais direto pelo acompanhamento do adolescente. Ele deve ser uma referência de confiança e diálogo assumido como um canal de escuta e acolhimento para o adolescente privado de liberdade. É ainda o canal de comunicação privilegiado de escuta das demandas da família em relação ao atendimento prestado no Centro. Para isso, deve ter contato sistemático com o jovem e sua família e estar disponível para ações de emergência.

Tanto a elaboração do PIA como seu desenvolvimento demandarão da equipe técnica reuniões periódicas, nas quais se discutirá as questões específicas de cada adolescente e serão avaliados os progressos em relação às metas estabelecidas em cada uma das áreas atendidas.

O PIA deverá ser registrado e arquivado no prontuário do adolescente. Todas as demais mudanças efetuadas nos objetivos e metas traçadas, bem como os resultados alcançados no decorrer da internação, também deverão ser registrados e arquivados em seu prontuário em fichas de acompanhamento. Ele deverá estar disponível para o Juizado e a assistência jurídica a cada revisão da medida. Será também importante para a Comissão Disciplinar.

Para elaboração do PIA, além das entrevistas com o adolescente, pode ser também importante fazer uma visita domiciliar com o objetivo de conhecer sua família, o bairro em que vive, as condições de moradia e a vizinhança. A visita deverá ser previamente agendada com a família.

É preciso ressaltar que esse momento tem como força geradora o protagonismo juvenil, a presença dos educadores e da família, visualizado através do PIA. O protagonismo juvenil busca romper com a prática assistencialista, que ignora e desmaterializa os sujeitos e desconhece sua singularidade, potencialidades e a promoção do cidadão.

O envolvimento da família é elemento vital para o adolescente, tanto no período em que estiver fora da comunidade, como na ocasião de seu retorno à família. Assim, os objetivos principais das atividades psico-sócio-educativas com a família devem contemplar: o apoio e o fortalecimento do grupo familiar; o estímulo à sua participação no processo de cumprimento da medida sócio-educativa; sua inserção na rede de apoio e serviços comunitários; revitalização dos vínculos afetivos e familiares.

Este trabalho terá como metodologia privilegiada a realização de reuniões periódicas com os familiares ou responsáveis; atendimento co-terapêutico; acompanhamento

psicossocial do adolescente e familiares; visitas domiciliares; a utilização de recursos das redes pessoais e comunitárias; informação, orientação e encaminhamento da família aos bens e serviços que viabilizem melhoria da qualidade de vida e conquista da cidadania.

A família sempre será informada acerca de todos os procedimentos efetuados no Centro com relação ao jovem, inclusive, acerca de seu desligamento, encaminhando-o a um serviço de referência no momento de sua desinternação. Esta mudança não pode ser uniforme e automatizada, visto que terá um sentido diverso e será compreendido de diferentes modos pelos adolescentes.

Este momento requer, ainda, habilidade da equipe técnica para acessar a rede de atendimento em meio aberto. Os encaminhamentos deverão assegurar, também, o acesso a um conjunto de serviços governamentais e não-governamentais, garantindo a atenção integral aos direitos inerentes ao cidadão, de forma a inserir o adolescente e sua família na vida social, comunitária e mercado de trabalho.

A equipe funcional do Centro Sócio-Educativo deverá ser composta por: agentes educativos, psicólogos clínico e institucional, assistentes sociais, terapeutas ocupacionais, pedagogo, advogado, médico clínico (hebiatra), médico psiquiatra, enfermeiros, dentista e professores e/ou instrutores de formação profissional, professores da educação básica, de educação física e outros. A equipe deverá ter uma coordenação de um dos profissionais. Recomenda-se que a coordenação seja rotativa.

A equipe de apoio será formada com o pessoal responsável pela limpeza, lavanderia, cozinha, portaria. A equipe administrativa é composta pelo pessoal da secretaria, recepção, almoxarifado, etc.

Um dos pontos imprescindíveis para um atendimento de qualidade ao adolescente autor de ato infracional é garantir a todo o pessoal que trabalha na Unidade, além de treinamento específico para cada função, um treinamento introdutório comum e conjunto, de

modo a permitir a formação de uma base sólida de conhecimento, valores, atitudes e habilidades básicas, compartilhados por toda a equipe e treinamentos periódicos. O processo de educação continuada neste âmbito de trabalho é fundamental.

A questão dos recursos materiais e financeiros também segue descrita no Projeto. É importante observar que cabe, de acordo com o mesmo, ao Governo de Minas Gerais, através da Secretaria de Defesa Social, a construção do imóvel onde se instalará o Centro Sócio-Educativo; prover os recursos financeiros necessários à administração do Centro Sócio-Educativo; prover móveis, equipamentos e utensílios indispensáveis ao atendimento e disponibilizar um veículo de transporte para atividades fora da Unidade. À Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, coube a disponibilização da área física (local) para a construção da Instituição.

Outro ponto importante tratado por aquele documento diz respeito às diretrizes para o projeto arquitetônico, que deverá contemplar algumas condições especiais decorrentes dos princípios e atividades já enunciados anteriormente. O projeto arquitetônico é minuciosamente descrito, dando prioridade à construção adequada dos espaços para realização das diversas atividades a serem desenvolvidas, aos quartos, aos espaços de utilização coletiva, como banheiros, cozinha, refeitório, recepção, salas dos técnicos, entre outros. A necessidade de contenção e segurança respeitará a determinação da mínima contenção interna. Assim, a arquitetura deverá estar estritamente de acordo com os princípios e diretrizes do projeto sócio-pedagógico, e isto supõe a existência de estruturas (espaciais) e condições humanizadas e humanizantes de habitabilidade e convivência.

O monitoramento e a avaliação do trabalho serão realizados cotidianamente, com a realização, ainda, de reuniões com a equipe multidisciplinar, com as famílias dos jovens e com estes adolescentes, com o preenchimento de fichas de avaliação, dentre outros

instrumentos. A frequência de realização destes procedimentos será mensal, quinzenal ou semanal, de acordo com a necessidade da dos técnicos.

Por fim, o material sinaliza para a posterior elaboração de um Regimento Interno, que normatizará o projeto sócio-político-pedagógico em sua execução, que esteja em perfeita consonância com as diretrizes programáticas que este Projeto enuncia.

Este Centro Sócio-Educativo, como refere o Projeto descrito, abrigará também a medida sócio-educativa de Internação Provisória. Neste momento, não nos remeteremos à ela, já que não simboliza o foco desta Dissertação.

As maiores mudanças, em relação à política de atendimento ao adolescente no município de Juiz de Fora, trazidas por este Projeto, é a existência de um documento consistente para a implantação desta Instituição de extrema relevância e a possibilidade de construção de um espaço adequado para o recebimento destes jovens, garantindo que os princípios do ECA sejam respeitados.

O Projeto foi entregue à Prefeitura de Juiz de Fora em meados do mês de dezembro de 2003, como já assinalado. Os adolescentes com a medida de internação ou internação provisória decretadas continuaram, até a inauguração daquela Unidade, sendo atendidos pelo Instituto Jesus. Várias discussões e embates acerca de parcerias, financiamento e prazos e diretrizes do Projeto não cumpridos tomaram a cena pública. A inauguração do Centro só ocorrerá em março de 2008, como será abordado no item seguinte.

### **3.3 – A prática: A inauguração do Centro Sócio-Educativo de Juiz de Fora e as perspectivas de mudança no atendimento ao adolescente em cumprimento da medida de privação de liberdade.**

Em 27 de março de 2008, o Governo de Minas Gerais, através do vice-governador Antônio Augusto Anastasia, inaugura o Centro Regional de Internação e Internação Provisória neste município, chamado “Centro Sócio-Educativo de Juiz de Fora”. Este evento marca decisivamente a trajetória de atenção ao adolescente autor de ato infracional grave nesta dada realidade.

Com esta “nova” proposta de aplicação da medida sócio-educativa de internação, busca-se responsabilizar o adolescente pelo ato infracional praticado, levando-o a cumprir tal determinação em condições dignas e humanas, possibilitando ao jovem a reflexão das ações realizadas e suas conseqüências.

Com respeito a este processo, enviamos dois questionários a tal Centro Sócio-Educativo, sendo que, diante dos empecilhos já descritos anteriormente (Cf. Introdução), apenas um deles fora respondido por uma profissional do Serviço Social. O outro instrumento seria uma ferramenta de reflexão em relação ao trabalho desenvolvido, especificamente, por aquele Setor, sobre a qual, então, não trataremos nesta dissertação. Apesar das inúmeras tentativas efetuadas ao longo de um considerável período (aproximadamente oito meses), não foi possível acessar estas informações, que representariam as mais valiosas para este estudo.

Trataremos, então, a partir deste momento, do material enviado pelo Estabelecimento, que se encontra, na íntegra, em anexo. Incorporamos também ao trabalho, o questionário do qual não obtivemos resposta, apenas como ilustração.

Em relação à forma como era aplicada a medida sócio-educativa de internação em Juiz de Fora, os dados reportam-se àqueles já explanados, sem variantes expressivas. Segundo a

profissional, os adolescentes “estavam presos nas cadeias de Juiz de Fora por não existir um espaço adequado (...) para que (...) cumprissem (...) a internação”. Após o que a profissional define como um “tumulto”, em uma versão não tão objetiva, numa dessas “cadeias”, um adolescente veio a falecer.

Após “este episódio, adaptou-se um espaço no Instituto Jesus [Unidade que atendia adolescentes com medidas sócio-educativas em meio aberto decretadas] para receber estes adolescentes”, por meio do PEMSE (Pólo de Evolução das Medidas Sócio-Educativas). Este Pólo funcionava a partir de “verbas da Prefeitura com parceria com o Estado de Minas Gerais”. “Os procedimentos adotados na instituição”, de acordo com a profissional, “eram orientados pela SEDS e a equipe que trabalhava lá recebia treinamento e orientações para desempenhar suas funções de acordo com o Procedimento Operacional Padrão – POP, que é aplicado nos CSE de Minas Gerais”.

Quando questionada sobre a causa do ressurgimento das discussões relativas à necessidade de implantação de um Centro de Internação e Internação Provisória em Juiz de Fora, a profissional relata, de forma equivocada, que foi a partir da Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente de 2007, que tratava do SINASE, que este tema toma, novamente, importante relevância pública. Cabe-nos reafirmar que, como mostramos em item anterior, a morte de um adolescente irregularmente mantido numa “cadeia” do município, em 2003, é o fato que desencadeia todo o debate a esse respeito. Interessante ainda esclarecer que na data citada pela informante, o CSE de Juiz de Fora já havia sido inaugurado.

O projeto para construção desta Instituição traz uma “proposta bem mais ampla e digna do que a praticada na época que existiam as Febens”. “Atualmente”, diz, “a proposta é de responsabilizar o adolescente pelo seu ato infracional (...) fazendo com que (...) reflita acerca de seus atos e suas conseqüências”. “No entanto”, completa, “o que percebo é que as dinâmicas das instituições se deparam com alguns problemas que atrapalham pôr em prática o

sócio educar”. Aqui, a profissional menicono fatos como a dificuldade em participar de cursos de reciclagem, a forma como é selecionada a equipe técnica, os preconceitos desta própria equipe com relação ao adolescente em conflito com a Lei, que dificultam o desenvolvimento do trabalho.

Refere-se, ainda, neste sentido, que os profissionais, “quando têm uma formação mais voltada para a comunidade e o social tendem a (...) enxergar além das aparências postas, buscando compreender e trabalhar as várias questões que interferem para que o adolescente cometa um ato infracional, diferente da visão de parte dos agentes que em alguns momentos entendem o sócio educar de maneira diferente da que está no SINASE e no ECA”, apontando, mais uma vez para os paradigmas, rotulações e convencionalismos que envolvem o ato infracional no cotidiano do trabalho.

Em relação à equipe técnica, os profissionais contratados por meio de processo seletivo (de forma mais rápida que o concurso) passaram por seis etapas de seleção (análise curricular, entrevista, psicotécnico, investigação social, avaliação de saúde, treinamento com avaliação ao final). Passaram ainda por um mês de treinamento em janeiro de 2008. Este treinamento foi realizado com a equipe técnica e com os agentes sócio-educativos conjuntamente. Após o mesmo, ocorreu uma prova de avaliação.

Já os agentes concursados (seis etapas eliminatórias) passaram por um mês de treinamento, porém separados dos contratados. Também após o treinamento, passaram pela prova de caráter eliminatório e classificatório. Contratados e concursados só se conheceram no dia da inauguração do CSE/JF.

A informante ressalta que o Diretor Geral e a Diretora de Atendimento (que ingressou no CSE quase dois meses após a inauguração) que assumiram nesta época não passaram por este treinamento. Assim, muitos procedimentos do POP (Procedimento Operacional Padrão),

diretrizes do SINASE, do ECA e outras importantes determinações que foram passados naquela oportunidade, não eram de conhecimento destes.

Em novembro de 2008, assumiram alguns membros da equipe técnica concursados. Como alguns dos funcionários contratados já haviam sido demitidos, os que ingressaram neste momento passaram por rápida reciclagem e atualização para assumirem suas atividades sob a supervisão de uma experiente Diretora Geral e Diretora de Atendimento, sendo que ambas vieram de outras cidades para dar suporte ao CSE.

Neste momento, o material traz uma informação nova: a menção a uma “rebelião”, como prefere referir a profissional, realizada pelos adolescentes, ocorrida nesta época. O fato foi divulgado pela mídia e necessitou de intervenção da SEDS, gerando a mudança de parte do corpo profissional, tomando posse, então, alguns dos funcionários concursados.

A equipe de trabalho é composta por três assistentes sociais, três vagas para psicólogos (duas atuando), duas vagas para pedagogas (uma atuando), uma terapeuta ocupacional, dois analistas jurídicos (um atuando), um dentista, dois auxiliares de enfermagem (um atuando), uma vaga para médico (que ainda não foi preenchida), cinco vagas de auxiliares educacionais (três atuando – nível de 2º grau), quatro auxiliares administrativos (2º grau), dois auxiliares de serviços gerais, um auxiliar de manutenção. Existem ainda, um Diretor Geral, um Diretor de Atendimento e um Diretor de Segurança.

A profissional ressalta que na maioria destes cargos, mesmo sendo requisito mínimo a conclusão do 2º grau, funcionários com graduação as ocupam. Tais membros têm formação em Letras, Psicologia, Pedagogia, Direito, Economia Doméstica, História, Educação Física, Administração, dentre outros cursos, principalmente entre os agentes sócio-educativos.

O Estado vem promovendo vários cursos de capacitação voltados para a promoção da humanização, discussão acerca dos desafios no ambiente de trabalho, singularidades do público alvo atendido nestas Unidades e outros conteúdos pertinentes a tal cotidiano a todos

os profissionais envolvidos nesta esfera através da EFAP (Escola de Aperfeiçoamento Profissional) e da DOS – Diretoria de Orientação Sócio-Educativa da SUASE, como relata a informante. Entretanto, estas atividades não conseguem atingir todos os funcionários das Instituições já que, em geral, são promovidos na cidade de Belo Horizonte e com poucas vagas disponibilizadas.

Em geral, multiplicar as informações adquiridas nestas oportunidades, de forma exitosa, se torna uma tarefa difícil pelo perfil de alguns profissionais, de acordo com a técnica responsável pela cessão dos dados. Alguns dos mais eficazes instrumentos de trabalho da equipe multidisciplinar neste âmbito de atuação é a conversa, o diálogo, o respeito, a educação, o envolvimento da família e a escuta ativa, o que para parte dos membros desta equipe se torna tarefa muito difícil de ser realizada.

Para o atendimento integral das demandas dos jovens e de suas famílias, a Unidade conta com a rede sócio-assistencial do município (CRAS, CREAS, e outros serviços). No que diz respeito ao acesso a saúde, os adolescentes utilizam, como é de direito de todo cidadão brasileiro, a rede SUS. O CSE/JF também estabeleceu diversas parcerias, como por exemplo, com o SENAI, o CEM (Centro de Educação do Menor), a Polícia Civil (para isenção da taxa de emissão de documentos de identificação), CAC (Centro de Atenção ao Cidadão da Câmara Municipal de Juiz de Fora), algumas empresas, estabelecimentos comerciais, entre outros.

Quanto aos programas e atividades desenvolvidos pela Instituição para o atendimentos dos adolescentes, a técnica refere-se à escolarização diária, oficina de esportes, artesanato, música, espaço para exercerem sua espiritualidade, horário para assistirem a filmes e à televisão, oficinas de lavanderia e criação e cuidado de animais (galinheiro). Estão em fase de planejamento, segundo a mesma, outras oficinas como cozinha, padaria e horta. Passeios externos e visitas de reinserção sócio-familiar também estão sendo realizados. Eles têm ainda

o direito de realizarem uma ligação semanal para a família, “de acordo com o que reza o ECA”, como expõe.

Nas práticas diárias desta Instituição, busca-se em todos os momentos observar e aplicar os direitos garantidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na construção do Centro Sócio-Educativo, tem-se aumentada sua capacidade de atendimento em relação ao descrito no Projeto. Passou-se a oferecer 56 vagas para adolescentes, e não apenas as 40 pretendidas na elaboração daquele documento. É importante enfatizar que atualmente (março/2009), 26 adolescentes estão cumprindo a medida sócio-educativa de internação na Unidade e 10 adolescentes estão em internação provisória, como refere expõe a especialista.

Como pontos que ainda podem ser aprimorados no trabalho desenvolvido da Unidade, a profissional destaca a necessidade da troca de experiências com outros CSE, inclusive de outros estados brasileiros; o desenvolvimento de técnicas de comunicação entre os trabalhadores do CSE; a promoção de capacitações constantes com todos os funcionários, a fim de resgatar o que preconizam os documentos legais referentes ao tema e a necessidade de promoção de capacitação profissional para todos os adolescentes em cumprimento da medida sócio-educativa de privação de liberdade.

Percebemos, então, que ocorreram algumas mudanças no atendimento ao adolescente que precisa cumprir tal medida no município, residentes em Juiz de Fora e/ou região, iniciadas pela efetiva discussão da necessidade de construção de tal Centro Sócio-Educativo, pela tentativa constante de mudanças na forma de analisar e “enxergar” estes indivíduos e pela inabalável busca pela efetivação dos seus direitos; embora haja muito ainda para se avançar.

## CONCLUSÃO

Na primeira parte de nosso trabalho a análise desenvolvida partiu do exame da questão social, onde abordamos seus fundamentos e enfrentamento ao longo da história, com ênfase na atual conjuntura.

As políticas sociais, com o objetivo imediato de garantir a reprodução da força de trabalho, atuar em determinadas expressões da questão social como forma de construir uma base ampla de legitimidade e consenso social, representando uma forma de intervenção do estado na esfera social, também serão alvo do chamado “ajuste neoliberal”. Tais políticas serão descentralizadas, focalizadas, em sua maioria privatizadas e sofrerão expressivos cortes nos gastos públicos. Todo este processo determinará a implantação de programas estatais transitórios para “aliviar a pobreza”, minimizando e dificultando o acesso da população aos direitos sociais e irá corroborar para a sedimentação da concentração de renda, das desigualdades sociais e da pauperização generalizada.

A proteção social à infância e à juventude (uma das expressões da referida questão social) gesta-se também sob este mesmo panorama. No Capítulo II, abordamos o histórico do atendimento a este público no Brasil, trazendo à discussão suas condições de emergência, evolução e tendências.

Para que pudéssemos apreender as dimensões e os significados sócio-históricos da proteção social, o nosso estudo fez referência ao período que compreende a promulgação do primeiro Código de Menores até o Estatuto da Criança e do Adolescente, enfocando o tratamento ao adolescente autor de ato infracional.

Verificamos que a partir do momento em que o Estado assumiu o domínio da proteção social à infância e à juventude, verifica-se que a história dessa proteção começa a se estruturar

pela esfera da regulamentação jurídica com a promulgação dos Códigos de Menores. Evidenciamos que a situação da infância pobre e miserável foi assumida como problema de domínio público estatal a partir de 1927, com princípios e diretrizes de proteção e controle sócio-penal. Essa característica de regulação pela esfera legal e limitada em sua extensibilidade ao segmento de abandonados e delinquentes, manteve-se por um longo período histórico não sem problemas ou contradições, pois desde o princípio e crescentemente com o passar do tempo, os seus resultados foram extremamente negativos, expressos nas manifestações perversas das condições de vida desse segmento. Dessa maneira, a despeito da tutela estatal, assim como de todos os esforços promocionais de manipulação dos problemas e de enfrentamento de contínuas crises no sistema, as conseqüências negativas da modalidade de proteção social pelas vias tentadas de repressão, punição, protetiva ou assistencial, reproduziram em escala ampliada a ineficiência política e social do Estado em promover benefícios reais à reversão da problemática. Contudo, a direta sustentação promovida e executada pelo Estado nessa área da proteção, sob ação combinada dos poderes constituídos, em especial o judiciário, por um longo período histórico viabilizou a sua continuidade.

Entretanto, especialmente nos anos oitenta, o modelo da política nacional do bem-estar do menor evidenciava sinais de refluxo irreversível. Retomemos alguns pontos essenciais. As bases políticas e organizacionais desta política estatal, gerenciadas pela FUNABEM, ruíram apesar das múltiplas tentativas de redefinições e reformas empreendidas para a modernização do sistema, que acenavam para supressão das suas contradições mais problemáticas. Identificamos em primeiro lugar aquela concernente à dualidade entre o sistema de proteção assistencial que tinha como objetivo a extinção das tradicionais práticas repressivas e, ao mesmo tempo, mantinha seu caráter subordinado aos dispositivos jurídicos do Código de Menores, os quais fundamentavam a direção e o campo de intervenção dos organismos estatais e privados em linhas e modalidades de atendimento institucional protetivo-

repressivas. E, em segundo, a contradição entre a dimensão conceitual de crianças e adolescentes como “sujeitos de direitos”, presente na auto-reforma do sistema nos anos oitenta, e as práticas institucionais restritas às situações de marginalidade de menores carentes e de conduta anti-social com soluções parciais que tendiam ao agravamento crescente de crianças e jovens em “situação irregular” e punham como problema a legitimação institucional.

Nesse sentido, as estratégias de modernização e os processos desencadeados no curso alternativo das ações empreendidas pelo Estado para recompor e salvaguardar a legitimidade e continuidade desse sistema de proteção foram insuficientes para responder às crescentes requisições da realidade e superar a crise que gerou o seu esgotamento. Além do mais, não se deve esquecer que o esgotamento do modelo encontrava seus limites na própria natureza que fundamentava aquele projeto político de “bem-estar do menor” – a manutenção da ordem social pela padronização de processos administrativos e mecanismos de controle pontuais, punitivos e assistencialistas –, os quais passavam ao largo das causalidades e das exigências sociais da problemática da infância e da juventude brasileiras.

No curso da história este é o ponto onde podemos ver claramente a significação e os elementos determinantes que inexoravelmente têm demarcado a política de proteção da infância e da juventude. Na verdade, quando a determinação fundamental é manter o funcionamento da ordem estabelecida e controlar problemas considerados “disfuncionais”, conseqüentemente, os métodos para solucionar os problemas permanecem subordinados às formas de gestão política e administrativa. É compreensível, em vista desse elemento determinante de manter o ordenamento social, que, ao longo da trajetória da política de proteção estatal, de 1927 até os dias atuais, os métodos para solucionar os problemas acumulados – circunscritos às determinações políticas e administrativas e subordinados aos efeitos da problemática – tenham se estendido de forma imediatista, totalmente destituídos de

uma justificativa em relação as suas causas fundamentais, mas, pelo contrário, voltados para remover algumas de suas manifestações mais problemáticas. A esse respeito, parece-nos indispensável remarcar aqui que as diversas soluções e práticas combinadas que emergiram em diferentes circunstâncias históricas como reguladoras das situações de abandono, de conduta anti-social, do ato infracional, oscilaram entre as mais antiquadas e perversas – confinamento, violência e repressão –, até as de proteção residual sem cobertura às necessidades humanas emergentes.

Por algum tempo, especialmente durante a década de 90, considerava-se que com a implantação da doutrina da proteção integral instituída pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, poder-se-ia testemunhar um novo ordenamento político e social para a criança e o adolescente. O ECA representava uma expectativa maior dos setores governamentais e não-governamentais que, em linha de frente, creditavam ao projeto jurídico-político dos direitos a resolutividade da problemática social e a possibilidade de superação da política jurisdicional menorista. O avanço histórico que supostamente assim se desdobraria deveria assinalar o começo de uma fase qualitativamente superior do desenvolvimento histórico da política de atendimento, com reflexos de melhoria substancial para a infância e a juventude.

Atingir essa perspectiva de superação da doutrina da “situação irregular” nas circunstâncias projetadas do direito formal como garantidor da proteção e da promoção dos direitos subscrevia-se idealmente nas produções de então, nos debates e nos processos políticos de estruturação do novo sistema, englobando a definição e a articulação dos órgãos necessários (como os Conselhos de Direitos e Tutelares), bem como os reordenamentos das práticas institucionais. Após um processo bem-sucedido de lutas políticas, vimos que as dificuldades e contradições ultrapassavam as possibilidades que idealmente impulsionaram o movimento para “fazer valer os direitos” conquistados. Ao mesmo tempo em que se tinha

como referência a normativa jurídica, vimos o quanto era complexa a institucionalização dos seus princípios partindo da realidade existente estruturada historicamente.

Por outro lado, a estes limites locais na institucionalização do modelo de proteção eram acrescidos limites estruturais, à medida que, a partir da década de 90, sob os parâmetros neoliberais foram justificados e intensificados, na realidade brasileira, os processos de reestruturação produtiva, desregulamentação e privatização dos serviços sociais, de redução do papel social do Estado, bem como das conquistas no âmbito dos direitos sociais, contabilizando, desse modo, um complexo ordenamento econômico-social, como foi visto.

Desse modo, no contexto de crise da ordem capitalista, as restrições de universalização e de cobertura de serviços sociais, aceleradas em função de políticas de ajustes econômicos, incidiram negativamente sobre as possibilidades estatutárias da proteção integral, ao tempo que se acentuaram como limites a focalização e segmentação das políticas públicas, estrategicamente priorizadas pelo Estado. Nessas condições, as situações de violência e de violações de direitos (como o debate acerca da redução da idade penal), apesar de serem alvo contínuo de matérias dos meios de comunicação com a divulgação de estatísticas de órgãos oficiais e de estudos e trabalhos de pesquisadores, têm subsistido a todos os questionamentos, denúncias, debates, ações e pactos políticos firmados pelos organismos estatais e não-governamentais que exercem o papel de promoção e defesa dos direitos sociais.

Lamentavelmente, as perspectivas nessa última direção permanecem ainda como intenções, visto que a prevalência vem sendo dada nas intervenções substancialmente temporais e imediatas como uma determinação estruturalmente constituída do processo de ação estatal. Assim, nesse campo, portanto, parece-nos legítimo inferir que a direção estatal de tratar as situações pelas margens não resulta de uma pretensa falta de “vontade política”,

mas da própria natureza e das funções básicas deste Estado, fundadas nas determinações estruturais do ordenamento capitalista.

No entanto, ao mesmo tempo que esse traço constitutivo de ações residuais permanece, evidencia-se de forma contraditória que as funções reguladoras e de controle social do Estado são reduzidas ou eliminadas, a exemplo das situações da violência, das iniquidades e dos processos de desumanização expandidos, expondo claramente a viabilidade limitada de controle do Estado sobre as condições de exclusão, pelas quais uma grande maioria da sociedade é mantida em situação de negação completa de suas necessidades vitais e elementares de existência.

Tudo isso nos permite concluir que prevalecem discursivamente as declarações políticas da legislação sem a sustentação de alternativas e processos materiais adequados.

Durante todo este histórico, adicionamos ao debate as análises e formas de enxergar o adolescente em conflito com a Lei que, apenas com a implementação das medidas sócio-educativas apresentadas pelo ECA possuirão um tratamento digno e de acordo com sua condição de pessoa em desenvolvimento.

Na terceira parte, abordamos, especificamente o adolescente autor de ato infracional grave, onde relatamos, brevemente, a realidade do estado de Minas Gerais no que diz respeito ao tema. Verificamos que o governo estadual tem empreendido esforços no sentido de “humanizar” a aplicação da medida sócio-educativa de internação, apesar de transgressões aos direitos trazidos pelo ECA não serem raros.

No município de Juiz de Fora, constatamos que a privação de liberdade era aplicada de forma ilegal, ao encaminhar adolescentes a municípios distantes que contavam com o sistema de atendimento ou mantê-los “aprisionados” em cadeias para adultos.

Este cenário começa a se alterar com o falecimento de um adolescente irregularmente “preso”. Como vimos, após alguns anos de luta pela construção de um Centro Sócio-Educativo no município, tal intento se torna realidade.

Efetuamos, neste sentido, uma sistematização de todo este processo, buscando ilustrar e registrar o significado da inauguração desta Instituição para a proteção ao adolescente em conflito com a Lei nesta localidade e região e as mudanças políticas e legais advindas desta conquista – alteração significativa na política voltada ao adolescente em conflito com a Lei.

Nosso objetivo inicial era analisar o funcionamento do Centro Sócio-Educativo, de forma aprofundada; entretanto, devido aos impedimentos relacionados ao longo do trabalho, realizamos uma abordagem, ainda que superficial, por meio de um questionário referente à Unidade.

Aqui, coloca-se vários obstáculos, citados pela profissional que nos cedeu as informações e que podem mesmo serem percebidos no discurso popular, entre eles: precisa-se ainda avançar muito nesta discussão, deixando de lado preconceitos e ideários negativizantes e rotuladores no tratamento a esta parcela da população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. A experiência precoce da punição. In: MARTINS, José de Souza. (coord.). **O massacre dos inocentes: A criança sem infância no Brasil**. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1993.

\_\_\_\_\_. Adolescentes, Crime e Violência. In: ABRAMO, Helena Wendel, FREITAS, Maria Virgínia de e SPOSITO, Marília P. (orgs.). **Juventude em Debate**. 2ªed. São Paulo: Cortez, 2002.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. Política pública de atendimento à criança e ao adolescente: uma experiência de cooperação no estado do Rio de Janeiro. In: BRITO, Leila Maria Torraca de. (coord.). **Jovens em conflito com a Lei: A contribuição da Universidade ao Sistema Sócio-Educativo**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei n. 8069 de 13 de julho de 1990**. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. **Levantamento Nacional dos Adolescentes em Conflito com a Lei**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 2006.

BRITO, Leila Maria Torraca de. **Responsabilidades: Ações Sócio-Educativas e Políticas Públicas para a Infância e a Juventude no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.

CASSAB, Maria Aparecida Tardin et alli. Juventude e políticas públicas no Brasil nos anos 1990: Notas de uma pesquisa sobre jovens em Juiz de Fora - MG. **Revista Libertas**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, v.1, 2006.

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. In: Bógus, Lúcia et alli. **Desigualdade e questão social**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “Questão Social” no Brasil – Crítica do Discurso Político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CFESS. **Atribuições Privativas do Assistente Social – Em questão**. Brasília/ Distrito Federal, 2002.

CONANDA. **Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência**. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo**. Brasília, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Praia Vermelha**. Estudo de Política e Teoria Social, UFRJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1996, p.145-165.

DIRETORIA DE POLÍTICA SOCIAL/PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA et alli. **Projeto para implantação de um Centro Regional de Internação e Internação Provisória no município de Juiz de Fora-MG.** Juiz de Fora, 2003 (mimeo).

DRAIBE, S. **As Políticas Sociais e o Neoliberalismo.** Revista USP, São Paulo, n.17, 1993.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia - Um Debate Necessário.** 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. Impunidade e Inimputabilidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano XXIV, n.77, p. 78-97, março.2004.

\_\_\_\_\_. Infância e Processo Político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (org.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995. p. 47-98.

FRAGA, Paulo César Pontes. Política, isolamento e solidão: práticas sociais na produção da violência contra jovens. In: SALES, Mione Apolinário, MATOS, Maurílio Castro de e LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política Social, Família e Juventude:** Uma questão de direitos. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral. In: CARVALHO, A. et alli. **Políticas Públicas.** Belo Horizonte: UFMG/Proex, 2003, p. 59-85.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social/Superintendência de Prevenção à Criminalidade. **As penas Alternativas como Prevenção à Criminalidade** – Revista do Programa Central de Penas Alternativas do Estado de Minas Gerais. Ano 2, n.2, dezembro.2005.

IAMAMOTO. Marilda Villela. A “Questão Social” no Capitalismo. **Revista Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.** Ano 2, n.3, p.9-33, jan/jul.2001.

IANNI, Octávio. **Capitalismo, Violência e Terrorismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em Risco:** Sobre a Vulnerabilidade no Brasil Urbano. *Novos Estudos*, n. 63, julho. 2002.

LAURELL, A. C. (org) **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo.** São Paulo: Cortez, 1997.

MARQUES, Paulo. **Número de Adolescentes cumprindo MSE segundo estado e modalidade** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <lidianedias@hotmail.com> em 18 janeiro 2006.

MENDEZ, Emilio Garcia. Cidadania da criança: a Revolução Francesa com 200 anos de atraso. In: CFESS. **Revista Inscrita**. Brasília, n.1, p. 27-32, nov/1997.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Redução da maioria penal: um retrocesso no cuidado com crianças e adolescentes**. 2003. Disponível em: <[http://www.mp.rs.gov.br/infancia/cartas\\_politicas/id150.htm](http://www.mp.rs.gov.br/infancia/cartas_politicas/id150.htm)>. Acesso em: 10 outubro 2005.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. **Revista Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Brasília, Ano 2, n.3, p. 41-50, jan/jul.2001.

\_\_\_\_\_. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1993.

PÓLO DE SUPORTE À INFÂNCIA E À JUVENTUDE. **Diagnóstico da Infância e Juventude em Juiz de Fora: “Formando Raízes”**. Faculdade de Serviço Social/UFJF, jan.2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

ROSA, Elizabete Terezinha Silva. Adolescente com prática de ato infracional: a questão da inimputabilidade penal. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano XXII, n.67, p.182-202, setembro.2001.

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

SALLES FILHO, Belmiro Freitas de. Trabalho sujo e mediação em instituições para adolescentes em conflito com a Lei. In: SALES, Mione Apolinário, MATOS, Maurílio Castro de e LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política Social, Família e Juventude: Uma questão de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SENADO. **Redução da idade penal é defendida por 89% dos pesquisados pela OAB**. 2003. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/web/senador/PatriciaSaboyaGomes/sala/banco\\_noticias/2003/200311109/reducao\\_penal11112003.htm](http://www.senado.gov.br/web/senador/PatriciaSaboyaGomes/sala/banco_noticias/2003/200311109/reducao_penal11112003.htm)>. Acesso em: 14 janeiro 2006.

SILVA, Vânia Fernandes e. **“Perdeu, Passa Tudo!”- A voz do Adolescente autor do ato infracional**. Juiz de Fora: UFJF, 2005.

SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TELLES, Vera da Silva. **A Nova “Questão Social” Brasileira**. In: Praga. Estudos Marxistas 6, São Paulo:Editora Hucitec, 1998. p. 107-115.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

\_\_\_\_\_. **Questão Social. Afinal, do que se trata? São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 10, n. 4, p.85-93, abril.1996.

TÔRRES, Raimunda Célia. **Infância, adolescência e movimentos sociais**: o processo coletivo de construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

TÔRRES, Célia, SOUZA FILHO, Rodrigo de e MORGADO, Rosana. Política da infância e juventude: Estatuto da Criança e do Adolescente e serviço social. In: REZENDE, Ilma e CAVALCANTI, Ludmila Fontenele (orgs.). **Serviço Social e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

VELHO, Gilberto. Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: VELHO, Gilberto e ALVITO, Marcos. (orgs). **Cidadania e Violência**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/FGU, 1996.

VIEIRA, Evaldo Amaro. As Políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil: Avanços e Retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano XVIII, n. 53, p.67-73, março.1997.

VOLPI, Mário (org.). **O adolescente e o ato infracional**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Sem liberdade, sem direitos**: a experiência de privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a lei. São Paulo: Cortez, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da Questão Social no Brasil. **Revista Temporalis**/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília, Ano 2, n.3, p. 33-39, jan/jul.2001.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Fase, 2001.

**ANEXOS**

## ANEXO I

### Questionário – SERVIÇO SOCIAL

- Como segue a tramitação do processo judicial até que o adolescente chegue ao CSE/JF?
- Qual é o trabalho específico do Assistente Social junto a estes jovens?
- Quantos adolescentes são atendidos pelo CSE/JF atualmente (novembro/2008)?
- Existe um levantamento acerca do perfil destes adolescentes (renda, sexo, faixa etária, entre outros dados)? Comente.
- Como é garantido o convívio familiar e comunitário destes adolescentes?
- Existe uma reavaliação periódica e/ou um acompanhamento individual destes adolescentes?
- É realizado algum trabalho com as famílias destes adolescentes?
- Hoje existem adolescentes de quais localidades no CSE? E com relação às famílias destes adolescentes de outros municípios, quais são as atividades oferecidas a eles? Há alguma “ajuda” para que eles possam visitar estes jovens?
- Os profissionais do Serviço Social conseguem observar alguma mudança na forma de conceber o ato infracional, a família e a vida em seus diversos âmbitos por parte destes jovens?
- Você acredita que com a criação do CSE/JF o tratamento voltado ao adolescente autor de ato infracional grave no município realmente mudou?
- Existe alguma atividade de orientação a estes adolescentes quanto à sua situação judicial?
- Estes jovens podem fazer contato com seus familiares? Em caso afirmativo, como se dá este contato?

- Existe, na prática, um trabalho multi/interdisciplinar entre os diversos profissionais da Instituição?
  
- Existe alguma atividade externa em que é permitida a participação dos adolescentes? E os serviços que eles necessitam (educação, saúde, entre outras)? Como são disponibilizados?
  
- O que você acredita que ainda pode ser aprimorado no trabalho desenvolvido pela Instituição?

## ANEXO II

### Questionário – COORDENAÇÃO

(Respostas dadas por uma Assistente Social do CSE/JF)

- Você tem conhecimento acerca de como era desenvolvida a aplicação da medida sócio-educativa de internação antes da criação do CSE/JF? Comente.

Sim. Na época eu estava concluindo o curso de Serviço Social, sempre me interessei em saber um pouco de cada área de atuação. Quando ocorreu o processo seletivo para contratar os profissionais que iriam atuar neste CSEJF voltei a me informar sobre o assunto. As notícias que tenho são de que antes da implantação do CSE/JF, os adolescentes ficavam acautelados num espaço improvisado no Instituto Jesus. Tal espaço só foi possível a partir da morte de um adolescente mais o menos no ano de 2002/2003. Alguns adolescentes estavam presos na cadeia de Juiz de Fora por não existir um espaço adequado na cidade de Juiz de Fora para que adolescentes cumprissem suas Medidas Socioeducativas/MSE de internação (assim como acontece ainda hoje na maioria dos municípios brasileiros). Aconteceu um tumulto na cadeia e um adolescente veio a falecer. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente já vinha se reunindo e se mobilizando com os familiares destes jovens e com o poder público a fim de pressionar o Estado para fazer valer os direitos desses jovens e colocar em prática o que preconizava/preconiza o ECA.

Assim, após este episódio adaptou-se um espaço no Instituto Jesus para receber estes adolescentes. Criou-se uma comissão cujos membros eram representantes de diversos setores da área da infância e da juventude que atuavam em Juiz de Fora. Após criou-se o Pólo de Evolução de Medidas Socioeducativas – PEMSE, local que desempenhava o papel de acautelar os adolescentes que recebiam MSE de internação. Desde aproximadamente 2003 até a inauguração do CSEJF em 27 de março de 2008. O PEMSE desempenhou essa função parece que com verbas da prefeitura em co-parceria com o Estado de Minas Gerais. Os procedimentos adotados na instituição eram orientados pela SEDS e a equipe que trabalhava lá recebia treinamento e orientações para desempenhar suas funções de acordo com Procedimento Operacional Padrão – POP, que é aplicado nos CSE de Minas Gerais.

- Como e quando aconteceu a reascensão das discussões relativas à necessidade de implantação de um Centro de Internação e Internação Provisória em Juiz de Fora?

Acredito que o CMDCA vinha pressionado desde a implantação do PEMSE e a partir da última conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente em 2007 cujo tema foi voltado para o SINASE, onde discutiu-se sobre a responsabilidade dos municípios em assumir a gestão das MSE em meio aberto e o Estado a gestão da medida de internação (meio fechado), deu novo fôlego para se concretizar a construção do CSEJF. Além disso, não podemos nos esquecer que quando saiu a notícia de que seria construído um CSE em Juiz de Fora, pois as verbas haviam sido liberadas ocorreu ampla discussão sobre o local onde seria tal Centro, já que nos bairros sugeridos a população se mobilizou para não aceitar e deixar que o CSE fosse construído. No bairro Santa Lúcia local onde está o CSE houve protestos e a população ganhou a isenção da taxa de IPTU quando decidiu-se que o CSE seria neste bairro.

Ressalto que os CSE estão sendo construídos e serão implantados nas cidades pólo tidas como regionais, já que a internação é em último caso esgotadas as outras MSE. cuja gestão é de responsabilidade do Estado conforme o ECA. Tanto é que se acompanharmos a evolução do número de CSE construídos desde este período de 2004, veremos que é crescente. Não devemos nos esquecer que o Estado deve aumentar é o número de políticas públicas voltadas para as famílias que atendam as crianças e aos adolescentes a partir da realidade deles e a seus interesses. Para que possam ter oportunidade de ter uma infância digna e saudável, além de projetos de lazer, profissionalização e outros que proporcionem aos jovens chances de terem um futuro diferente do que hoje é apresentada a nossa juventude.

- O que há de inovador, no que se refere às ações e debates, quando se compara a dinâmica anterior de aplicação da medida sócio-educativa de internação com a “nova” proposta desta Instituição?

Percebo que a proposta de aplicação de MSE de internação é bem mais ampla e digna da praticada na época que existiam as Febens. Atualmente, a proposta é de responsabilizar o adolescente pelo seu ato infracional mais com condições dignas e humanas, fazendo com o que o adolescente reflita acerca de seus atos e suas conseqüências. No entanto, o que percebo é que as dinâmicas das instituições se deparam com alguns problemas que atrapalham por em

prática o sócio educar. O Estado promove vários cursos de capacitação voltados para a promoção da humanização, discussão de dificuldades, singularidade dos adolescentes e outros temas pertinentes ao cotidiano, enfim buscam capacitar para o socioeducar. Porém não atinge a todos os membros das instituições, já que em geral são promovidos em Belo Horizonte e com poucas vagas disponibilizadas. Em geral multiplicar a informação se torna uma tarefa difícil. No meu ponto de vista outro ponto a se pensar é que a seleção e/ou concurso público não definem perfil profissional de técnicos (psicólogos, assistentes sociais, terapeutas ocupacionais, pedagogos, advogados, auxiliares de enfermagem, auxiliares educacionais e principalmente agentes socioeducativos) para se atuar nestas instituições. Devemos nos lembrar que culturalmente existem muitos preconceitos para com o adolescente que comete ato infracional. Percebo que em geral os técnicos quando tem uma formação mais voltada para a comunidade e o social tendem a trabalhar e enxergar além das aparências postas, buscando compreender e trabalhar as várias questões que interferem para que o adolescente cometa um ato infracional. Diferente da visão de parte dos agentes que em alguns momentos entendem o sócio educar de maneira diferente da que está no SINASE e no ECA. Uma das maiores armas que temos no socioeducativo é a conversa, o diálogo, o respeito, a educação, o envolvimento da família, a escuta ativa entre outras o que para algumas pessoas é muito difícil aplicar.

- Quais são as parcerias estabelecidas pelo CSE/JF que possibilitam o seu funcionamento, em nível de gestão e de recursos financeiros (CMDCA, PMJF, entre outras)?
- Em relação aos recursos o Estado é responsável pela gestão e manutenção do CSE.
- Ressalto que os adolescentes são atendidos na rede do SUS o que é um direito de todo cidadão brasileiro. As famílias são encaminhadas para a rede socioassistencial (CRAS, CREAS e outros) quando há necessidade. A prefeitura tem apoiado através de alguns contados com alguns setores no sentido de facilitar o acesso dos adolescentes principalmente no setor de saúde. O CMDCA é um parceiro que deve estar presente em todos os momentos, assim como as pastorais e projetos que trabalham com adolescentes.
- Ressalto que, são muitas necessidades que o Estado não atende e/ou não dá conta de atender, assim estabelecemos parcerias com o SENAI, CEM, algumas empresas e comércios particulares para promover algumas festas na instituição (doação de alimentos, refrigerantes,

biscoitos, carnes entre outros), estabelecimentos para tirar fotos 3x4, polícia civil para isenção de taxa para documentos de identidade, Centro de Atenção ao Cidadão-CAC entre outros.

- Quais são os programas e atividades desenvolvidos pela Instituição para o atendimento dos adolescentes?

Os adolescentes tem escolarização diariamente conforme o ECA, oficinas de esportes, artesanato, música, direito de exercerem sua espiritualidade, horário para filmes e assistirem televisão. Além de algumas oficinas como Lavanderia, galinheiro. Estão sendo pensadas outras como cozinha, padaria, horta. Tem direito de realizarem uma ligação semanal para a família. Estão sendo promovidas atividades como passeios externos e visitas de reinserção sócio familiar.

- A equipe de trabalho é composta por quais profissionais (de todos os níveis de escolaridade)? E quantos em cada função?

3 Assistentes Sociais, 3 vagas de psicólogos (atualmente 2 estão desempenhando esta função), 2 vagas de pedagogas (1 apenas atuando), 1 terapeuta ocupacional, 2 analistas jurídicos (1 atuando), 1 dentista, 2 auxiliares de enfermagem (um atuando), temos a vaga para 1 médico, porém não foi preenchida, 5 vagas de auxiliares educacionais (2º Grau – atuando 3), 4 auxiliares administrativos (2º Grau), 2 auxiliares de serviços gerais, 1 auxiliara de manutenção. Existe um Diretor Geral, um Diretor de Atendimento, um Diretor de Segurança.

Ressalto que no desempenho das funções de auxiliares educacionais, todos tem curso superior com formação nas áreas de pedagogia, educação física e gestão ambiental. No setor administrativo também temos advogado, economista doméstico e 2 concluindo o curso superior. Além de na área de agente socioeducativo temos muitas pessoas formadas nas áreas de psicologia, administração, advocacia, pedagogia, letras, história e outras, muitos estão se formando num curso superior.

- O projeto arquitetônico do CSE segue uma diretriz específica?

Sim. A do SINASE.

- Qual a capacidade de atendimento da Instituição?

56 adolescentes. Para internação provisória (aguardando sentença judicial – 45 dias) e MSE de internação, em espaços separados.

- São/foram realizados cursos/capacitações para os funcionários dos diversos setores para trabalhar com este público?

Sim. Antes da implantação do CSE, os selecionados no processo seletivo (contratados) que teve 6 etapas de seleção ( análise curricular, entrevista, psicotécnico, investigação social, avaliação de saúde, treinamento com avaliação ao final) passaram por 1 mês de treinamento no mês de Janeiro de 2008. Este treinamento foi feito com os agentes socioeducativos e a equipe técnica juntos. Após este treinamento ocorreu uma prova de avaliação. Já os agentes socioeducativos concursados (6 etapas eliminatórias) passaram por um mês de treinamento, porém separados dos contratados. Também após o treinamento passaram pela prova de caráter eliminatório e classificatório. Os Contratados e os concursados só se conheceram no dia da inauguração do CSEJF.

Ressalto que o Diretor Geral que assumiu naquela época não passou por este treinamento, nem a Diretora de Atendimento que assumiu quase 2 meses após a inauguração, assim, muitos procedimentos Procedimento Operacional Padrão – POP e diretrizes do SINASE e ECA que nos foram passados no treinamento e até mesmo o sócio educar não eram de conhecimento destes.

Em novembro de 2008 assumiram alguns membros da equipe técnica concursados. Logo após a rebelião que aconteceu. Destaco que muitos técnicos contratados já haviam sido dispensados para que os técnicos concursados assumissem, assim a equipe estava muito desfalcada antes dos técnicos concursados entrarem. Os novos técnicos assumiram e logo passaram por um treinamento rápido e assumiram em seguida os trabalhos com a supervisão de uma experiente diretora geral e de atendimento que vieram de outras cidades para dar suporte ao CSE.

A Escola de Aperfeiçoamento Profissional -EFAP e a Diretoria de Orientação Socioeducativa – DOS, sempre promovem capacitações em Belo Horizonte para os diversos setores. No

entanto, são poucas as vagas. No entanto, sempre tem algum profissional passando por capacitação.

- Nas práticas diárias do CSE são observados os direitos constantes no Estatuto da Criança e do Adolescente?

A grande maioria dos trabalhadores da instituição observam e aplicam esses direitos.

- O que você acredita que ainda pode ser aprimorado no trabalho desenvolvido pela Instituição?
- É sempre bom promover a troca de experiências com outros CSE, inclusive de outros estados brasileiros.
- Desenvolver técnicas de comunicação entre os trabalhadores do CSE.
- Sempre promover capacitações dentro do centro a fim de resgatar o que preconiza o ECA e SINASE.
- Promover a capacitação profissional para todos os adolescentes.