

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE CENTROS DE
SOCIOEDUCAÇÃO**

PABLO POTRICH CORAZZA

**CONSTRUÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS EM
MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO:
EXPERIÊNCIAS DO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA/PR**

CURITIBA

2010

PABLO POTRICH CORAZZA

**CONSTRUÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS EM
MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO:
EXPERIÊNCIAS DO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA/PR**

Trabalho de Conclusão do Curso de
Especialização em Gestão de Centros de
Socioeducação da Universidade Federal do
Paraná. Professor Orientador: Prof. Dr. Américo
Agostinho Walger.

CURITIBA

2010

RESUMO

As políticas voltadas para a juventude no Brasil, principalmente aquelas que dizem respeito aos adolescentes em conflito com a lei, necessitam de maior dedicação e orientação, visto que muitas vezes ainda encontram-se imprecisas e com lacunas legislativas. A juventude, principalmente a juventude pobre, ainda é assolada pelo mito da periculosidade e se torna alvo de práticas homogêneas e segregadoras. A fim de dar uma base mais sólida as políticas voltadas a este público a Política Nacional de Assistência Social incorpora em suas responsabilidades os atendimentos em medidas socioeducativas em meio aberto e estabelece uma forma sistemática e normativa para a implementação municipalizada de programas especializados na área. Assim, surge o Programa Construindo a Liberdade, no município de Piraquara/PR, que estabelece uma metodologia própria de atendimento baseado em espaços de convivência social, protagonismo, expressão, visibilidade e diversidade. Neste trabalho, analisaremos o processo de organização das atividades no intento de abarcar os referenciais teóricos em uma proposta metodológica integrada.

PALAVRAS CHAVE: Juventude; Medidas Socioeducativas em Meio Aberto; Política Nacional de Assistência Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. JUVENTUDES, POBREZA E JUSTIÇA	7
1.1 JOVENS POBRES E O MITO DA PERICULOSIDADE.....	9
1.2 JUVENTUDES E SISTEMA DE JUSTIÇA	15
1.3 RESSALVA A RESPEITO DE UM DIREITO PENAL JUVENIL.....	22
2. MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO EM FACE DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIA	24
2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CENÁRIO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	24
2.1.1 CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.1.2 POLÍTICAS SOCIAIS.....	27
2.1.3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ATUALIDADE.....	33
2.1.4 O CREAS NO DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL.....	37
2.1.5 MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO E O CREAS.....	41
3. PROPOSTA METODOLÓGICA DO PROGRAMA CONSTRUINDO A LIBERDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA/PR	44
3.1 CONTEXTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO CREAS NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA.....	44
3.2 PROGRAMA CONSTRUINDO A LIBERDADE E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO.....	47
3.3 AS ESTRATÉGIAS UTILIZADAS NO PROGRAMA CONSTRUINDO A LIBERDADE.....	50
3.4 BREVE COMENTÁRIO SOBRE A ESTRUTURA TEÓRICO-METODOLÓGICO DO PROGRAMA CONSTRUINDO A LIBERDADE.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUÇÃO

O contexto social do Brasil é historicamente marcado por grandes injustiças de ordem econômica, além de uma série de desigualdades no acesso a serviços e direitos por parcelas significativas da população. Não são raras informações neste sentido tanto em circulação nos meios de comunicação de massa quanto em trabalhos de cunho acadêmico e, atualmente, inclusive documentos do Governo Federal expressam publicamente a preocupação com estas mazelas.

Aliado a isso, as políticas voltadas para a juventude se retratam indefinidas quanto às abordagens teórico-metodológicas utilizadas e ainda padecem de complementos e pesquisas. Por exemplo, podemos citar a Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida, que apesar de figurar como a mais importante alternativa à privação de liberdade, vem sendo aplicada de modo que contribui para o desgaste na crença de sua real eficácia. Segundo Gomes da Costa isto ocorre primeiramente,

(...) pela impressionante falta de registro de idéias e experiências nesse campo. Embora esse regime exista desde 1927, nosso país não dispõe, ainda, de um bom manual de procedimentos para orientação dos técnicos que atendem adolescentes nessa modalidade de atenção. A liberdade assistida é um serviço. Como pode um serviço ser prestado por mais de 70 anos e o país não ter, ainda, produzido uma literatura técnica consistente a seu respeito? (2006, p. 59).

Nesta lógica, tendo o objetivo de estudar pontos teóricos e metodológicos que influenciam nas práticas das medidas socioeducativas em meio aberto no Programa Construindo a Liberdade, no Município de Piraquara/PR. É necessário compreender qual o revestimento ideológico que a juventude possui em nossa sociedade e como isto implica na gestão de programas destinados a atender este público pelo viés socioeducativo. Também é necessário, compreender como as medidas socioeducativas em meio aberto se diferenciam das medidas em regime de privação de liberdade, tanto nas práticas cotidianas, quanto nas representações jurídicas e políticas envolvidas no fenômeno. Assim, necessitamos compreender de qual adolescente estamos falando e qual o contexto social que o envolve. Quais os mitos e heranças históricas devem ser revistas para que a intenção de atender a demanda que se apresenta não seja apenas uma “boa intenção”, mas sim uma “intenção ética”.

Baseado nisso, este trabalho tem o objetivo de relatar e conceituar uma experiência prática no atendimento socioeducativo em meio aberto. Apresentaremos no primeiro capítulo

uma reflexão a respeito dos conceitos de adolescência e juventudes, bem como questionaremos o binômio “juventude/violência”, e a partir disso analisaremos como a juventude é tomada nos dispositivos dos sistema de justiça.

Em seguida, faremos uma apresentação da Política Nacional de Assistência Social e suas estratégias de ação para desenvolver socialmente o país, dentro disto analisaremos os espaços, subjetivos e objetivos, abertos para a implicação da juventude nestas políticas.

No terceiro capítulo apresentamos o contexto em que o programa especializado no atendimento socioeducativo em meio aberto, intitulado Programa Construindo a Liberdade, emerge no município de Piraquara e como organiza suas ações atualmente. Essa descrição tem a intenção de ser analítica e crítica, levantando questões fundamentais para seguir fortalecendo as políticas de atendimento socioeducativo.

Assim, este estudo tem como problema central refletir sobre a validade metodológica de um programa de medidas sócio-educativas em meio aberto. Para tanto, foi escolhido um delineamento de pesquisa participativa/ação, pois o pesquisador busca refletir sobre o programa do qual faz parte. Desta forma, não temos um pesquisador que foi a campo tornar-se ator deste contexto social-profissional, mas sim um personagem inserido neste meio, no caso o coordenador técnico do programa de medida sócio-educativa em meio aberto do município de Piraquara/PR, que tornou-se pesquisador, buscando refletir e estranhar sua realidade-prática.

1. JUVENTUDES, POBREZA E JUSTIÇA

Vamos nos debruçar em primeiro momento, em entender qual o sujeito de que estamos falando e para isso utilizaremos o conceito de juventude(s) e não de adolescência. Tentamos assim deslocar o foco dos processos maturativos orgânicos de desenvolvimento que são intrinsecamente vinculados ao conceito de adolescência no discurso social e acadêmico, em especial na área que nos é mais próxima: a Psicologia. Refletindo sobre isso, Coimbra, Bocco e Nascimento apontam que,

(...) a noção de adolescência emerge inteiramente vinculada à lógica desenvolvimentista, sendo uma etapa do desenvolvimento pela qual todos passariam obrigatória e similarmente. A psicologia, ou melhor, o pensamento psicológico que naquele momento predominava foi responsável por instituir algumas características que seriam inerentes a essa etapa da vida, com seus tempos e atributos específicos, diferenciando sujeitos normais e anormais de acordo com seu grau de aproximação às normas estabelecidas para cada período. (2005, p. 4).

Apostamos, então, em subverter a noção de adolescência tomando isto como uma ação política importante em um momento histórico onde a insistência em individualizar e interiorizar as questões sociais, e em psiquiatrizar e criminalizar os ditos desvios das normas impostas a todos nós, se apresenta tão presente. “O conceito de juventude poderia permitir a abertura de espaços para a diferença que existe nos processos e nos acasos dos encontros” (COIMBRA, BOCCO e NASCIMENTO, 2005, P. 7). Desta forma, entendemos juventude(s) como processo de vida, caminhos de sociabilidade, compreensão que vai mais além da idéia de faixa etária. Neste sentido Gilberto Velho diz haver

(...) várias maneiras de “ser jovem”, como também de “ser velho”, sem esquecer que essas próprias classificações não são dadas, e sim fenômenos socioculturais. No caso da nossa sociedade, apenas para exemplificar, basta pensar nas nebulosas fronteiras entre infância e adolescência, adolescência e juventude, juventude e maturidade, maturidade e velhice. Todas essas categorias e sua duração são discutíveis e sujeitas a constantes revisões, redefinições e reinterpretações. Portanto, antropólogos e historiadores, sobretudo, têm se preocupado em *desnaturalizar* tais representações de idade. (2006, p.194)

Autores como Levi e Schimitt (1996) admitem, à categoria Juventude, uma natureza fugidia e impregnada de simbolismos, potencialidades e fragilidades, carregada de inextricáveis ambigüidades, e que apresenta, do ponto de vista dos indivíduos, uma condição provisória e transitória, diferenciando-se de outras categorias como gênero ou classe social.

Segundo Fraga e Iulianelli (2003), em quase todas as sociedades existe uma quantidade suficiente de expectativas e ansiedades em torno da juventude, por vislumbrarem nela o paradoxo entre características associadas à reprodução e à mudança social. Porém, devemos entender a conceituação de juventude como uma construção sócio-histórica, posto que cada época e sociedade admite sua concepção própria e lhe atribui funções específicas. Daí advém a escolha em, como propõem Abramo (1994), falar de “juventudes”, considerando a heterogeneidade que está imbricada no conceito, sendo atravessado pelas diferenças de condição social, etnia, gênero, entre outras. Ratificando isso, Gilberto Velho (2006, p. 192) afirma que “colocar juventude no plural expressa a posição de que é necessário qualificá-la, percebendo-a como uma categoria complexa e heterogênea, na busca de evitar simplificações e esquematismos”.

Nas últimas décadas, foi possível visualizar mudanças sociais que colocam em voga o tema das juventudes. Para tanto, podemos dizer que o recolhimento na esfera privada e o individualismo, conseqüentemente, produziram uma desvalorização da experiência e do conhecimento e saber acumulado das gerações mais velhas, intensificando em contrapartida uma valorização da juventude e de atributos como o imediatismo e impulsividade. Assim, segundo Fraga e Iulianelli,

(...) os valores da juventude passaram a ser os mais desejados pelos indivíduos, projetando o tema da juventude sobre todas as faixas etárias. Os jovens participam de forma dúbia na cultura de massa: integram—se a ela, mas consomem determinados produtos em função dos quais lhes possa ser atribuída uma singularidade. Os jovens, contudo, somente são convidados ao consumo em torno de um modelo. (2003, p.9).

Diante disto, podemos concluir que a(s) juventude(s) consegue galgar maior projeção e conquista de espaços sociais mais relevantes, certo? Cremos que infelizmente não! Entendemos que ainda pesa sobre eles a herança, árdua e penosa, reflexo das mudanças ocorridas nas últimas décadas que privilegiam a acumulação do capital em detrimento dos investimentos sociais (FRAGA e IULIANELLI, 2003).

Não é dado raro fazer saber que a juventude é o setor da sociedade mais vulnerável, sendo assolado pela violência física e as dinâmicas criminais hoje vivenciadas pela coletividade. Segundo o Índice de Homicídios de Adolescentes no Brasil (2009, p. 43) “a violência letal contra adolescentes é um fenômeno que demarca a vida nas grandes cidades. E

o impacto deste homicídio continua subindo até atingir o seu pico na faixa de 20 a 24 anos”¹. Além disso, a maioria dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais é negada a esse segmento, a educação pouco adequada à realidade juvenil, o acesso ao trabalho é precário e a produção cultural pouco estimulada.

Assim, temos como importante ponto de análise da realidade social brasileira o paradigma das juventudes em conflito com as leis, que protagonizam dramaticamente estes efeitos do paradoxo *democracia e violência* ou a simultânea *expansão e desrespeito aos direitos de cidadania*, uma vez que são o alvo sistemático de violação de direitos e alvo de imputação da responsabilidade pelo crescimento da violência (VICENTIN, 2009).

Ainda nas palavras de Fraga e Iulianelli,

As sociedades reconhecem nesse grupo o papel da continuidade da vida social, por isso se busca exercer um forte **controle social sobre suas normas e condutas. Essa vigilância produziu mitos, por influência dos quais se passou a perceber o jovem como alguém mais violento e contestador.** Em virtude disso, foram necessárias ações que visassem coibir a exacerbação dessas características. As manifestações e formas de resistência dos jovens que muitas vezes não estavam atreladas à sua condição etária, mas a outras atribuições sociais e culturais – eram reconhecidas como tendências a cometer atos de vandalismo e práticas ilícitas, como meio de afirmação de “identidade”. (2003, p.10).

Vale advertir, neste primeiro momento, que a história humana nunca passou por uma sociedade sem a incidência de criminalidade. Assim sendo, há estreitas ligações entre o crime e a legalidade, embora sempre se procure ocultá-las, e podemos considerar ainda a criminalidade como uma forma de inserção no mundo do consumo. De tal modo, buscamos a fundamentação para a construção de políticas públicas e instrumentais de atendimento destinadas à juventude (e neste trabalho, políticas destinadas às juventudes em conflito com as leis) com a perspectiva de promover espaços de sociabilidade e de convívio entre os jovens, indo mais além das políticas enraizadas no crivo da prestação de segurança ou centradas apenas em ações profissionalizantes.

1.1 JOVENS POBRES E O MITO DA PERICULOSIDADE

Como dissemos anteriormente, não estávamos interessados até então nas características maturativas da adolescência e da juventude, tentando compreender estas fases

¹ Os autores Fraga e Iulianelli (2003), apontam para a “capacidade da sociedade de descartar vidas precocemente” (p.12). Este alto índice de mortes violentas entre jovens, principalmente os mais pobres, tem apontado para a configuração de uma sociedade que elimina seus indesejáveis. Por sua vez, Antonio Carlos Gomes da Costa (2006, p.42) diz que “só uma sociedade que for capaz de respeitar os ‘piores’ será capaz de respeitar a todos”.

como uma forma de existir no mundo, um processo ideológico de construção social, e quanto a isto, é interessante a observação que Coimbra e Nascimento fazem a respeito:

Majoritariamente, na sociedade capitalista, o jovem tem sido enquadrado na categoria de ser em formação, em crescimento, em desenvolvimento. Tal período da vida, considerado de transição, carrega certas marcas que têm sido afirmadas como elementos de sua natureza. Algumas práticas, baseadas nos conhecimentos hegemônicos da medicina e da Biologia entre outros, têm afirmado, por exemplo, que determinadas mudanças hormonais, glandulares e físicas, típicas dessa fase, são responsáveis por certas características psicológico-existenciais próprias da juventude. Descrevem, assim, as diferentes formas de estar no mundo como manifestações dessas características, percebidas como essência da sua condição. Dessa maneira, “qualidades” e “defeitos” considerados típicos do jovem, como entusiasmo, vigor, impulsividade, rebeldia, agressividade, alegria, introspecção, timidez, passam a ser sinônimos de uma natureza jovial.

Por que tal forma de caracterizar a juventude tem sido aplicada apenas a alguns segmentos sociais? Por que o jovem pobre encontra-se excluído desse quadro? Que outras articulações foram sendo produzidas e fortalecidas, ao longo do século XX, para a juventude pobre? (2003, p. 20).

Nos é interessante o levantamento destas questões referentes a criminalização da juventude pobre, pois esta representação social traz arraigada em si a articulação de práticas que ainda hoje, mesmo com a melhor das boas intenções pessoais, institucionais, políticas, jurídicas e sociais, corroboram e legitimam uma ideologia de segregação de classes e assujeitamento da juventude. Percebemos, por exemplo, na prática com adolescentes aos quais foram atribuídos a autoria de atos infracionais e que, por isso, estão comprometidos judicialmente, a incidência maciça de jovens de comunidades periféricas e pobres nos tribunais, nos programas especializados em socioeducação em meio aberto e nas medidas de privação de liberdade.

Isto se torna visível na experiência do Programa de Prestação de Serviços à Comunidade na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, relatado por Carmen Maria Craidy, quando diz que, em detrimento das medidas socioeducativas, o mais necessário seriam medidas de proteção (art. 101, ECA), porém elas, geralmente, são insuficientes ou ausentes. Pois,

(...) basta ver o perfil dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa. Pelo menos metade não freqüenta regularmente a escola e a grande maioria está em defasagem idade-série. Muitos estão envolvidos com drogas e mesmo quando querem, dificilmente encontram tratamento adequado. Grande parte não conta com o apoio familiar consistente e não encontra nos abrigos o acolhimento necessário. Isso demonstra o porquê de quase todos os que cumprem as medidas socioeducativas pertencerem a grupos vulneráveis. As famílias em boa situação socioeconômica têm mais condições de assumir os filhos, de pagarem tratamentos, de controlarem a vida escolar e, inclusive, de pagarem advogados para defenderem os filhos, o que corresponde a um direito do

adolescente e que nem sempre é garantido com a mesma eficiência aos que não podem contratar um serviço particular. (CRAIDY, 2010, p. 54)

Assim, a autora ainda reflete que, perante este quadro podemos perceber visivelmente que os criminalizados são exatamente os que antes foram privados de direitos fundamentais como educação, saúde, acolhimento familiar e comunitário (CRAIDY, 2010).

Para romper com o mito que cerca a juventude criminalizada atualmente devemos compreender de qual herança ideológica advém estas representações. Neste sentido, Foucault (1986) assinala que a partir da emergência do capitalismo industrial e da sociedade disciplinar, as elites passam a se preocupar não somente com as infrações cometidas pelos sujeitos, mas sim com os atos que poderiam vir a ser cometidos, isto seja, as formas de controle e poder se debruçarão sobre as virtualidades, os acontecimentos que poderão por ventura acontecer.

O proposto controle das virtualidades contribuirá em muito para a formação de nossa cultura e subjetividade, assim também a forma como olhamos e pensamos a pobreza. Pois um país com uma herança de mais de trezentos anos de escravidão, da qual constituiu-se grande parte do segmento marginalizado daquela época pós-abolicionismo, as virtualidades, o vir a ser, torna-se algo arraigado no imaginário e o suposto novo trabalhador livre é acometido por definições de formas consideradas corretas e verdadeiras de ser e existir, discursos sobre a pobreza e o pobre. *“Diz—se o que deverão ser”* (COIMBRA, 2004, p.21). Sobre este contexto, o filósofo Alcione Araújo afirma que,

(...) com o fim gradual da escravatura, por meio de leis sucessivas, ventre livre, sexagenários, etc., o negro² alforriado não tinha emprego, não tinha terra, não tinha profissão urbana, não tinha escolarização nem para si nem para seus descendentes, não tinha o que comer. Sem direito a nada torna-se um pária. Nasce aí a histórica marginalização, a miséria e o abandono. Ser negro torna-se sinônimo de ser miserável, ser analfabeto, ser vadio e ser delinqüente. (2003, p. 127)

Concomitantemente, no século XIX, a emergência das teorias racistas e eugênicas que condenavam misturas raciais caracterizando-as como indesejáveis, pois produtoras de doenças físicas e morais, muito contribuíram para a manutenção e fortalecimento dessa ideologia. De

² Araújo (2003, p. 127) ainda observa que “quando os negros, vindos da África, começaram a desembarcar no Brasil, os Jesuítas (...) sequer cogitaram catequizá-los. (...) Seria inimaginável educar negros vindos de outro continente para serem escravos – ou seja, mão-de-obra baratíssima, de etnia pouco conhecida, oriunda de uma cultura ágrafa. (...) Preferiram manter—se coniventes com o poder branco, de cujo os rebentos tornaram-se preceptores. Assistiam a tudo em resignado silêncio, quando não indiferença. Esse desprezo pelo negro teria enorme repercussão, então inavaliável, na história social e cultural do país”.

maneira que, o dito trabalhador livre pode vender e oferecer sua força de trabalho no mercado desde que se mantenha no seu devido lugar, sem se misturar (COIMBRA, 2004). Assim, a sociedade de classes bem definidas e higienizada continuaria com seu pilares de moralidade intactos. Neste sentido Oliveira propõem que,

(...) a salvação, para os pobres, era a resignação – aceitarem os papéis que lhes são socialmente destinados, como exército de reserva de mão-de-obra, empregados ou desempregados conforme a conveniência do mercado, escravos virtuais, cuja ambição maior não pode ir além do subemprego, da economia informal e do salário mínimo. Seriam, assim, aceitos pela sociedade decente, ordeira e trabalhadora. (2007, p. 4).

Seguindo na lógica das teorias eugênicas, temos em 1857 a obra de Morel trazendo o conceito de “classes perigosas” e ainda outras tentativas de cientificar as tendências “perigosas”, e provar a inferioridade de determinados segmentos sociais, com os famosos estudos de Antropologia Criminal de Cesare Lombroso (1835-1909) e de Paul Broca (1824-1880). Práticas que, inclusive, puderam ser apreciadas nas metodologias educacionais no período da Ditadura Militar no Brasil (COIMBRA, 2004).

Tais teorias, potencializadas por meio da obra de Charles Darwin “A origem das Espécies”, trazem a tona ações no sentido de esterilização e higienização, na intenção de privar profliticamente a nação dos males morais e sociais. Coimbra (2004) diz: “ou seja, deve ser esterilizada toda a população pobre brasileira que não esteja inserida no mercado de trabalho capitalista, todos aqueles que não são corpos úteis e dóceis para a produção”.

Rizzini (1997, *apud* COIMBRA, 2004) apresenta duas categorias utilizadas para a definição da população pobre, para as quais o estado tomaria estratégias de ação diferenciadas: os pobres dignos e os viciosos. Para a primeira categoria, os dignos (trabalhadores, mantenedores de uma família unida e atentos aos costumes religiosos) era necessário o fortalecimento de valores morais para não padecerem de vício e doenças (para as quais eram mais vulneráveis) e seus filhos deveriam ser afastados de ambientes perniciosos, como as ruas. Já para os pobres categorizados como viciosos, que viviam o ócio e portanto não estavam atuando no mundo do trabalho, eram causadores e portadores de delinquência, libertinagens, além de serem maus pais e vadios. A estratégia utilizada então era necessariamente constituída de medidas coercitivas, pois eram criminosos em potencial.

Nesta lógica, surge a preocupação cada vez mais alarmante com a infância e a juventude, pois no futuro poderiam compor essas “classes perigosas”, “as crianças e os jovens

‘em perigo’, aqueles que deverão ter suas virtualidades sob controle permanente” (COIMBRA, 2004).

Neste contexto cultural e científico, que estabelece e enrijece a relação entre vadiagem/ociosidade/indolência e pobreza, bem como entre pobreza e periculosidade/violência/criminalidade, surge em 1927 (depois de 20 anos sendo discutida) a primeira lei brasileira exclusivamente voltada para a infância e adolescência: o Código de Menores Mello Mattos. O conceito de “menor”, então, já não diz respeito a qualquer menor de idade, mas está direcionado a um certo segmento: o pobre. Mesmo depois que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)³, em 1990, retira este conceito dos textos legais, ele ainda se impõem nos discursos sociais e midiáticos⁴ (COIMBRA, 2004).

Nesta perspectiva, Oliveira relata que este instrumento,

fundamentava-se na idéia da incompetência das famílias, culpando-as pelo não provimento da subsistência e do desenvolvimento de seus filhos. Propunha a institucionalização das crianças e adolescentes órfãos ou filhos de ‘pais irresponsáveis’, visando educá-los e discipliná-los dos pontos de vista físico, moral e civil. (2007, p. 2).

Percebemos, então, a forte preocupação com o disciplinamento das crianças e adolescentes pobres, uma vez que estes, como vimos, são o segmento alvo da massiva prática de internação. Disciplina para suprir a necessidade de colocar em ordem os “desviados”, aqueles que poderiam *vir a ser* (COIMBRA, 2007). A partir disso, criou-se em 1941 o Serviço de Assistência aos Menores (SAM) com a intenção de atender menores “carentes e delinquentes, institucionalizá-los e estudá-los” (FJP, 1987, p.33 *apud* OLIVEIRA, 2007). O SAM era constituído de reformatórios que, ao passar do tempo, desenvolveram péssima imagem frente à opinião pública, pois eram “verdadeiras prisões onde imperavam torturas, drogas, violência, abuso sexual e corrupção administrativa” (GOMES DA COSTA, 1991 *apud* OLIVEIRA, 2007).

Em 1964, o governo militar, com a promessa de moralizar o setor público, despande esforços para solucionar os problemas da infância e do adolescente relacionadas às denúncias

³ Silva (2009, p. 39) aponta que, “diferentemente do antigo Código de Menores, de 1979, em que a base da doutrina era o direito tutelar do menor, que o tornava objeto de medidas judiciais quando este se encontrava em “situação irregular”, o ECA surge para assegurar os direitos de “todas” as crianças e adolescentes, sem discriminação de qualquer tipo, em virtude de serem considerados “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”. Assim o antigo código que servia como instrumento de controle social dirigido às vítimas de omissões e transgressões da família, da sociedade e do Estado, é substituído por um instrumento de “desenvolvimento social”, que visa garantir proteção especial àquele segmento”.

⁴ Ainda hoje podemos encontrar manchetes de jornal com a famosa frase: “Menor mata Criança em...”. Como exemplo citamos: <http://www.jornalnh.com.br/site/noticias/policia.canal-8,ed-6,ct-502,cd-267047.htm>

sobre o SAM. Como estratégia, foi elaborado o Plano Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), criando uma instituição normativa central que viria a substituir o SAM: criava-se a FUNABEM. O Plano se propunha a centralizar nacionalmente as decisões sobre políticas e descentralizar sua implementação. As Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs) deveriam revolucionar a atenção, promovendo abordagens socio-educativas e a desinstitucionalização.

Entretanto, o que se viu foi exatamente o contrário:

As FEBEMs revelavam-se, precocemente, corroídas pela burocracia e reféns das ideologias típicas dos reformatórios tradicionais. A ênfase na desinstitucionalização e em abordagens sócio-pedagógicas estava seriamente comprometida. (Edmundo, 1987; Gomes da Costa, 1991 *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 3).

E ainda,

A incompetência das políticas públicas para lidar com 'menores delinquentes' e também com os 'meninos de rua' era flagrante. O discurso sócio-educativo mostrou-se impotente frente à ideologia correcional e à culpabilização das vítimas – os pobres – pelos males que os afligiam. O PNBEM resultou, paradoxalmente, na radicalização da institucionalização, do encarceramento e das medidas 'disciplinares', e na exacerbação do corporativismo funcional/institucional. (OLIVEIRA, 2007, p.4).

Com a falência do sistema FUNABEM, e as novas configurações de urbanidade advindas da migração de famílias do campo para as cidades, aumentou avassaladoramente a quantidade de crianças em situação de rua. Havia urgência de novas abordagens para tratar o fenômeno, mas estruturalmente e operacionalmente o sistema de políticas públicas mostrava-se incompetente para isto, e deu continuidade as práticas correcionais e associação entre menor/delinquente, assistência/punição (OLIVEIRA, 2007).

A transição, global e brasileira, de um sistema capitalista liberal para um, globalizado e *moderno*, sistema neoliberal, transformou também a representação mercadológica e econômica dos jovens pobres: se antes eram encarcerados para que o disciplinamento e a normatização os tornasse honestos e trabalhadores; depois (ou hoje) já não são vistos como úteis e necessários ao mercado, supérfluos, suas vidas e corpos já não tinham importância: Advém uma nova era, onde o mote central é o extermínio. (COIMBRA, 2004).

Neste contexto, se insere os dados que já comentamos anteriormente a respeito da exposição maciça do contingente jovem à violência, sendo as maiores vítimas e também os mais freqüentes autores de homicídios. Coimbra afirma ainda que,

a exclusão e a alienação dos jovens pobres, pelo envolvimento com a ilegalidade, têm produzido fortes marcas em suas experiências: os que conseguem sobreviver aos extermínios, certamente não escapam do recolhimento em internatos e prisões. Atualmente, a maioria da população carcerária dos presídios brasileiros é jovem. (2004, p.9).

Frente a isso, ingressamos para uma breve reflexão a respeito da inserção do jovem no sistema de justiça e de como esta se expressa como dispositivo constituinte da subjetividade com a qual apreendemos os modos de viver da juventude.

1.2 JUVENTUDES E SISTEMA DE JUSTIÇA

Na esteira do que foi tratado até o momento, nos foi possível discutir brevemente o emaranhado sócio-histórico que autoriza discursos e práticas relativas às juventudes no nosso país. Entendemos este processo de construção histórica como um quebra-cabeça infinito em que cada peça, parte de uma figura total e sem a qual ela não será de integra visualização, é tomada como os elementos discursivos que atravessam os seres humanos e estabelecem determinados modos de ser. Dizemos, com isso, que a genealogia de como a juventude foi construída até os dias de hoje, a forma como emerge como categoria por meio da ascensão enquanto problema social, a insistente e constante associação juventude/violência, as heranças jurídicas, entre outras já supracitadas, atuam como dispositivos constituintes da nossa subjetividade social.

Nesta lógica, nos debruçaremos a discorrer e discutir as formas como as juventudes são tomadas pelo dispositivo jurídico, seja ele retratado nas letras das leis, nos discursos de juízes e promotores, nas práticas associadas aos cartórios, na vontade política dos legisladores, na prática de profissionais a serviços dos juizados, e em *motuo continuum* em toda rede que forma a esfera da vida do jovem comprometido com questões jurídicas, em especial, quando cometida infração penal.

O dispositivo jurídico deve ser entendido como algo instável e em permanente redefinição tendo em vista que é composto por forças móveis, instáveis e heterogêneas, o que torna incerta a sua estabilidade e produz a necessidade constante de rearranjos em sua configuração. Desta maneira, configurando um conjunto de elementos para respostas a demandas urgentes e emergentes. Exemplo são as mudanças nas leis advindas de emendas constitucionais (como o é o projeto de redução da maioria penal), e ainda a jurisprudência na qual as autoridades judiciárias baseiam-se na tomada de decisões (SILVA, 2009).

O sistema jurídico que envolve as juventudes, atualmente, é norteado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069 - ECA) que através de seus 267 artigos cria condições de exigibilidade aos direitos da criança e do adolescente advindos das premissas da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, bem como outros instrumentos da normativa internacional, e da Constituição Federal do Brasil e nas leis que a complementam (GOMES DA COSTA, 2006).

O ECA compreende o adolescente como o sujeito de 12 a 18 anos, e por mais que entendamos que este conceito esteja pautado, nas letras da lei, em uma noção de adolescência como período universal, idéia que já questionamos anteriormente, deixaremos de utilizar o conceito de juventudes a fim de seguir adentrando na legislação que vigora sobre este segmento social, o qual constitui-se como um de nossos objetos de estudo e análise.

A promulgação da lei nº 8.069 em 13 de julho de 1990 (ECA), como vimos, instaurou um novo paradigma para a apreensão jurídica e social dos sujeitos de 0 a 18 anos. Assim, a Doutrina de Proteção Integral apresenta crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e necessitados de especial atenção contra a violação dos mesmos. A promulgação da doutrina deveu-se em muito a participação popular durante o processo de construção dos princípios e da lei, e isto envolve uma das características e mudanças mais significativas do ECA, como propõe Carvalho,

o atendimento passa a ser responsabilidade dos municípios, não mais apenas do Estado, com a participação da sociedade organizada, tanto na formulação de políticas públicas para o atendimento de suas necessidades, quanto no controle da implementação destas políticas através dos Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e dos Conselhos Tutelares. (2001, p. 52 *apud* SILVA, 2009).

O ECA trouxe ainda mudanças nos procedimentos legais e regimes de atendimento voltados ao adolescente a quem fora atribuída a autoria de atos infracionais, isto seja, “conduta descrita como crime ou contravenção penal” (art. 103). Como podemos perceber na citação em destaque:

Tanto para os legisladores quanto para os operadores do direito e do Sistema de Garantia de Direitos, a legislação em vigor avançou em relação à normativa anterior. Do ponto de vista das garantias penais, processuais e de execução do sistema da justiça para adolescentes autores de atos infracionais, houve mudança na condição de “objeto do processo”, como eram tratados no regime anterior, para o *status* de sujeitos do processo. (SARAIVA *apud* FUCHS, 2010, p. 103).

Destarte, quando do cometimento de ato infracional, o adolescente somente poderá ser apreendido em flagrante delito ou então mediante ordem escrita e fundamentada da autoridade

judiciária competente (art. 106). Não sendo permitida a privação de liberdade sem o devido corrimento de processo legal (art. 110), bem como a internação anterior a sentença não poderá exceder o prazo máximo de quarenta e cinco dias.

O adolescente apreendido deve ser encaminhado ao Ministério Público para que possa ser ouvido e, dependendo da gravidade da ocorrência, possa excluir ou suspender o processo, concedendo-lhe remissão, ou representá-lo ao Judiciário⁵. Neste caso o sujeito fica sujeito às medidas socioeducativas, visando primeiramente reintegrá-lo à família e à comunidade, devendo ser levada em consideração a capacidade de cumprir a medida, as circunstâncias e a gravidade da infração (art. 112).

As medidas socioeducativas, enumeradas no artigo 112 do Estatuto, são:

- I – advertência;
- II – obrigação de reparar o dano;
- III – prestação de serviços à comunidade;
- IV – liberdade assistida;
- V – inserção em regime de semi-liberdade;
- VI – internação em estabelecimento educacional;
- VII – qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

As medidas socioeducativas de privação de liberdade, isto seja, as de internação só poderão ser aplicadas quando: (I) “tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa; (II) por reiteração no cometimento de outras infrações graves; (III) por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta” (art. 122).

⁵ Art. 179. Apresentado o adolescente, o representante do Ministério Público, no mesmo dia e à vista do auto de apreensão, boletim de ocorrência ou relatório policial, devidamente autuados pelo cartório judicial e com informação sobre os antecedentes do adolescente, procederá imediata e informalmente à sua oitiva e, em sendo possível, de seus pais ou responsável, vítima e testemunhas.

(...)

Art. 180. Adotadas as providências a que alude o artigo anterior, o representante do Ministério Público poderá:

- I - promover o arquivamento dos autos;
- II - conceder a remissão;
- III - representar à autoridade judiciária para aplicação de medida sócio-educativa.

Art. 181. Promovido o arquivamento dos autos ou concedida a remissão pelo representante do Ministério Público, mediante termo fundamentado, que conterà o resumo dos fatos, os autos serão conclusos à autoridade judiciária para homologação.

A interpretação dos critérios para a definição da gravidade da infração fazem referência a jurisprudência da autoridade judicial responsável pela audiência, pois o ECA não considera tais critérios. Questões sobre a jurisprudência serão trabalhadas mais adiante neste texto.

Voltando as medidas socioeducativas privativas de liberdade, estas devem obedecer, conforme o artigo 121, aos princípios de brevidade (sendo avaliada a necessidade de manutenção a cada seis meses e o tempo de internação nunca deverá exceder três anos) e excepcionalidade (somente poderá ser aplicada em último caso). Após a internação, seja liberado pelo desenvolvimento esperado na e pela comunidade socioeducativa ou por ter alcançado o limite estabelecido de três anos, o adolescente pode ser incluído nos regimes de atendimento em semi-liberdade ou liberdade assistida. Porém, aos vinte e um anos de idade a liberação será compulsória.

Como vimos anteriormente, o Art. 126 do ECA determina que “antes de iniciado o procedimento judicial para apuração de ato infracional, o representante do Ministério Público poderá conceder a remissão, como forma de exclusão do processo, atendendo às circunstâncias e conseqüências do fato, ao contexto social, bem como à personalidade do adolescente e sua maior ou menor participação no ato infracional”. Neste sentido, “a remissão não implica necessariamente o reconhecimento ou comprovação da responsabilidade, nem prevalece para efeito de antecedentes, podendo incluir eventualmente a aplicação de qualquer das medidas previstas em lei, exceto a colocação em regime de semi-liberdade e a internação” (art. 127). No art. 128 ainda consta que “a medida aplicada por força da remissão poderá ser revista judicialmente, a qualquer tempo, mediante pedido expresso do adolescente ou de seu representante legal, ou do Ministério Público”.

A respeito da remissão a promotora de justiça Angela Caren Dal Pos esclarece:

O Instituto da Remissão foi previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos 126, 127 e 128, constituindo formas de exclusão do processo quando concedido pelo Promotor de Justiça, e de suspensão ou extinção, quando concedido pelo Juiz.

A remissão faz-se admissível em dois momentos distintos: na fase pré-processual, concedida pelo Promotor de Justiça, antes do oferecimento da Representação, tendo como efeito a exclusão do processo de conhecimento ou já na fase judicializada, com exclusão ou suspensão do processo aplicada pelo Juiz de Direito da Infância e da Juventude, quando já oferecida à representação. (2005, p.25).

Como vimos, dentre as medidas socioeducativas possíveis de serem impostas como forma de remissão do processo ao adolescente que tenha cometido ato infracional encontram-

se as conhecidas medidas em regime aberto: Prestação de Serviço a Comunidade (PSC) e a Liberdade Assistida (LA).

Segundo o ECA, no art. 117 “A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais”. Além disso, as atividades deverão ser atribuídas de acordo com as aptidões do adolescente, por no máximo oito horas semanais, em períodos que não prejudiquem a frequência escolar ou jornada normal de trabalho. Seguindo este fluxo o Estatuto ainda dispõe em seu Art.112 § 2º que “em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado”.

Tenta-se, desta forma, que as tão conhecidas e antiquadas práticas de sujeitar os adolescentes a serviços como capinar, limpar banheiro, entre outras, sejam extirpadas da pauta dos atendimentos. Tanto por se compreender que este tipo de ação não traz consigo nenhum sentido pedagógico, quando muito antes pelo contrário obedece ainda à um paradigma penalista e culpabilista, contrário em muito ao paradigma da Proteção Integral. Contudo, no discurso social vigente, quando se trata de infração juvenil, não é raro encontrarmos com frequência alarmante estas formas de abordagem justificadas como necessárias para a “responsabilização” do adolescente.

Nas palavras do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2006) a medida socioeducativa em tela deve ser considerada “como prestação de serviços de relevância comunitária pelo adolescente, buscando uma ação pedagógica que privilegie a descoberta de novas potencialidades direcionando construtivamente seu futuro” (p. 43).

Ao tratar da medida socioeducativa de Liberdade Assistida, o ECA estabelece em seu art.118, que esta será adotada sempre que se afigurar a mais adequada para fim de acompanhamento e orientação do adolescente. Será executada por uma pessoa capacitada recomendada por entidade ou programa de atendimento. Terá prazo mínimo fixado em seis meses, podendo sofrer prorrogação, revogação ou ser substituída de acordo com o orientador, o Ministério Público ou o defensor.

Do orientador se espera que promova socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social; supervisão da frequência escolar ou promovendo a matrícula do adolescente; inserção e preparação para o mercado de trabalho; além de apresentar relatório do caso (art. 119, I, II, III, IV).

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) esclarece o objetivo do cumprimento da medida aos adolescentes em conflito com a Lei, *in verbis*:

“O cumprimento em meio aberto da medida socioeducativa de liberdade assistida tem como objetivo estabelecer um processo de acompanhamento, auxílio e orientação ao adolescente. Sua intervenção e ação socioeducativa deve estar estruturada com ênfase na vida social do adolescente (família, escola, trabalho, profissionalização e comunidade) possibilitando, assim, o estabelecimento de relações positivas que é base de sustentação do processo de inclusão social a qual se objetiva. Desta forma o programa deve ser o catalisador da integração e inclusão social desse adolescente.” (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, 2006, p. 44).

A maioria dos doutrinadores declara que a origem da medida de Liberdade Assistida no Brasil provém da evolução da Liberdade Viggiada referente ao sepultado Código de Menores de 1927, que tinha por finalidade vigiar, auxiliar, tratar e orientar o menor com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária e autor de infração penal. Já no Código de 1979, o termo jurídico foi substituído por Liberdade Assistida e assim continua sendo nomeada no ECA. Neste sentido, vale ressaltar a distinção entre os dois conceitos nos antigos Códigos e como ele deve ser considerado a luz da doutrina de proteção integral, assim, enquanto a Liberdade Viggiada era estabelecida como um instrumento para o controle do comportamento em consequência do ato infracional praticado, a Liberdade Assistida, nos parâmetros da proteção integral, deve estar voltada aos saudáveis vínculos a serem mantidos ou estabelecidos entre o adolescente e sua rede social, familiar e comunitária (BRITO, 2007).

Neste âmbito, a Liberdade Assistida é tomada como a melhor medida alternativa à qualquer tipo de privação de liberdade e, segundo Gomes da Costa (2006), figura como a mais promissora abordagem educativa aos jovens infratores, uma vez que o melhor lugar para se educar para o convívio social é no próprio convívio social. Neste sentido, a Liberdade Assistida, quando bem orientada, permite uma reestruturação do cotidiano do adolescente, com a possibilidade de se criar uma agenda em que seu tempo e sua energia poderão ser canalizados de forma construtiva no sentido de uma inserção social não-conflitiva com a lei.

Nas palavras do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE):

O cumprimento em meio aberto da medida socioeducativa de liberdade assistida tem como objetivo estabelecer um processo de acompanhamento, auxílio e orientação ao adolescente. Sua intervenção e ação socioeducativa devem estar estruturadas com ênfase na vida social do adolescente (família, escola, trabalho, profissionalização e comunidade) possibilitando, assim, o estabelecimento de relações positivas que é base de sustentação do processo de inclusão social a qual se objetiva. Desta forma o programa deve ser o catalisador da integração e inclusão social desse adolescente.

Na execução da medida socioeducativa de liberdade assistida a equipe mínima deve ser composta por técnicos de diferentes áreas do conhecimento, garantindo-se o atendimento psicossocial e jurídico pelo próprio programa ou pela rede de serviços existente. (2006, p. 44).

Apesar do reconhecido potencial que a medida socioeducativa de Liberdade Assistida possui, não é raro verificar no discurso de muitos educadores, trabalhadores sociais, magistrados e membros do Ministério Público, a descrença em sua real eficácia. Em muito isto se deve a maneira como este regime vem sendo aplicado no Brasil dentro dos 83 anos em que existe. Neste sentido, Gomes da Costa (2006) colabora dizendo,

“O orientador não tem, atrás de si, uma rede estruturada de alternativas de atenção para onde encaminhar o adolescente. Quando esse encaminhamento ocorre, ele não dispõe de meios para monitorar a frequência e o desempenho do educando. Faltam-lhe recursos adequados de transporte e de comunicação. Praticada nessas condições, torna-se muito difícil que a inserção em LA resulte em algum benefício real para o adolescente, que, frequentemente, além de não seguir as orientações recebidas, acaba reincidindo e sendo internado por “injustificado e reiterado descumprimento de medida anteriormente imposta”. (p. 60).

Muitas vezes visualizamos nas práticas de programas destinados ao atendimento neste tipo de regime (LA) uma conduta burocrática (a qual chamaremos, também, de cartorária) onde se prioriza, em especial, o preenchimento de instrumentais de registro para um futuro relatório (como impõem o inciso IV do art. 119 do ECA). Isto torna muitas práticas engessadas e pouco efetivas, condicionando os adolescentes a mera atitude de comparecer, assinar a frequência que será enviada ao juiz, e ir embora sem incorporar uma nova possibilidade de agir perante a sociedade. Assim, mais do que uma formalidade burocrática, os instrumentos de registro devem figurar como formas de avaliação e desenvolvimento de gestão, distanciando-se do efetivo atendimento para o cumprimento da medida junto do adolescente.

Contudo, a supracitada conduta burocrática e cartorária está em muito relacionada ao alto número de adolescentes a serem atendidos por um baixo efetivo de educadores (orientadores), sem contar as dificuldades já citadas por Gomes da Costa. Brito (2007) justifica que esta situação “*colabora para que os relatórios estejam, quase sempre, centrados em anotações burocráticas de comparecimento do jovem ao setor*”.

Frente a isso, o SINASE propõe que cada técnico acompanhe, simultaneamente, no máximo vinte adolescentes. Entretanto, a dificuldade na implementação, fortalecimento e execução destas políticas, muitas vezes, impedem a concretização da orientação normativa.

1.3 RESSALVA A RESPEITO DE UM DIREITO PENAL JUVENIL

Aos 20 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente ainda pode-se perceber contradições e falhas nas ações voltadas a garantia de direitos perante o sistema de justiça voltado a adolescência. Perante isso, abrem-se os caminhos para a reiteração de construções ideológicas, trabalhadas na primeira parte deste capítulo, que ainda obedecem a uma lógica menorista, mesmo que maquiada (inconscientemente ou não) por uma diretriz protetiva.

Nesta lógica Saraiva (2010) afirma que, em nome da proteção do adolescente enquanto sujeito de direitos e em peculiar condição de desenvolvimento, muitos tribunais figuram em suas decisões um modelo que contradiz a própria garantia de direitos instituídos. Em outras palavras, compreendendo como um “bem” para o sujeito se lança mão de algumas medidas que vem exatamente a sancionar direitos:

Nessa linha de raciocínio há tribunais que ainda determinam a internação de adolescentes em conflito com a lei em circunstâncias em que a um adulto não se imporia privação de liberdade, sob o pífio argumento de que não sendo pena, isso lhe será um bem. Em nome do superior interesse, ignoram-se um conjunto de garantias instituídas. Em nome do “amor”, atropela-se a Justiça. (SARAIVA, 2010, p. 34)

Advém deste impasse jurídico a importância de compreender o modelo de responsabilização previsto no Estatuto e a natureza sancionatória da medida socioeducativa, de modo que apresenta-se então como penalizante pois representa a reação do Estado ao ato infracional, uma vez que se trata de uma imposição ao sancionamento de uma limitação, total ou parcial, de sua liberdade, em inobservância a sua vontade (SARAIVA, 2010).

Neste contexto, a questão da jurisprudência torna-se fundamental para as decisões perante situações de conflito com a lei, e ela é sempre atravessada pela construção sócio-histórica do discurso jurídico, Assim, apesar das propostas garantidoras do Estatuto, a prática forense nem sempre está com ela alinhada. Em pesquisa realizada pela Universidade Federal da Bahia, onde se analisou os critérios para a imposição das medidas de privação de liberdade em inúmeros tribunais do Brasil, foi possível constatar que a medida de internação é sistematicamente imposta com baixa fundamentação legal. Em muitos casos, sem a devida consideração dos requisitos legais exigidos pelo ECA (MINAHIM, 2010). A autora propõem que a partir de um aperfeiçoamento do instrumento legal (ECA) algumas questões desta natureza podem vir a ser sanadas ou, pelo menos, minimizadas.

Reiterando estas conclusões, Saraiva esclarece que:

No caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), a ausência de regras sobre o processo de execução as medidas socioeducativas; a possibilidade de concerto de remissão perante o Ministério Público, sem a presença de Defensor na fase anterior à instauração do processo de apuração da responsabilidade penal juvenil perante o Poder Judiciário; a ambiguidade na definição dos tipos penais que autorizam a privação de liberdade, e outros deslizes da legislação que comprometem o rigor garantista; resultam em “frestas” no sistema por onde se introduz o germe da doutrina tutelar. (SARAIVA, 2010, p. 39).

Posto isto, no capítulo subsequente entraremos na discussão de como a Política Nacional de Assistência Social tem incorporado as políticas da juventude na dinâmica de seus equipamentos e, principalmente, de qual política estamos falando.

2. MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO EM FACE DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao tratarmos especialmente do atendimento em Medidas Socioeducativa em Meio Aberto no Brasil temos, de forma fundamental, que compreender em que contexto legal e político ele está situado. Assim, neste capítulo, nos debruçaremos exaustivamente no entendimento da Política Nacional de Assistência Social que atualmente figura como berço para o eficaz desenvolvimento deste regime de atendimento.

Apesar das opiniões contraditórias de inúmeros autores a respeito das políticas sociais e inclusão da socioeducação em meio aberto nestas políticas, entendemos que na dinâmica de sua consolidação ela oferece alternativas institucionais (técnicas, políticas, legais e financeiras) para contrapor a conjuntura sócio-ideológica da qual tratamos no primeiro capítulo deste trabalho.

Portanto, vamos discorrer primeiramente, no texto que segue, a respeito dos conceitos de Políticas Públicas, Políticas Sociais e organização do Sistema Único de Assistência Social incluindo, neste patamar, as orientações sobre o atendimento em medidas socioeducativas. Não nos propomos, porém, realizar uma aprofundada análise crítica desses pontos, em especial o último, pois isto será proposto com maior ênfase no último capítulo deste trabalho.

2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CENÁRIO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

2.1.1 CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entendermos a Política de Assistência Social vigente no Brasil, se faz necessária, inicialmente, uma definição do que será compreendido como conceitos de políticas públicas e sociais no decorrer deste trabalho.

Neste sentido, o primeiro desafio que se apresenta é a delimitação quanto ao conceito de política pública, uma vez que são vários os autores que discorrem ao redor do tema. Conforme podemos observar a seguir:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que

irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz. (Souza, 2006, p. 2)

Destas diferentes conceituações, podemos recolher importantes fragmentos que balizam um entendimento conciso quanto às políticas públicas. Estas podem ser denotadas como um conjunto sistemático de atividades promovidas pelo governo (ou através dele) com vistas a transformações específicas na vida da população, escolhidas com base nas crenças e interesses do grupo que as opera. Também não pode ser perdido de vista o papel da política pública na solução de problemas e o embate que as mesmas estabelecem em torno de idéias e interesses.

Além disso, também é interessante percebermos que a maioria das “definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses (...) se desenvolvem, isto é, os governos.” (Souza, 2006, p. 2)

Ou seja, parece impossível descolarmos a noção de políticas públicas da instituição do Estado, tendo os governos como sua expressão de maior impacto na atualidade. Mesmo assim, apesar desta primazia, não se excluem “outros segmentos que não são os governos” do envolvimento “na formulação de políticas públicas, tais como grupos de interesse e os movimentos sociais”. (Souza, 2006, p. 3)

Sendo assim, podemos avançar na compreensão da formulação destas políticas como exercícios bastante importantes dos governos em sua configuração atual, indispensáveis para colocarem em prática os ideais pelos quais foram eleitos. Em outras palavras: “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (Souza, 2006, p. 3)

Para definição destas políticas, se faz necessária também a reunião de algumas características essenciais. A primeira delas diz respeito à abrangência, não podendo a política para ser considerada efetivamente como pública estar restrita ao aspecto legal ou regulatório. Em segundo lugar, está a intencionalidade com que objetivos são postos e almejados. Além disso, também se apresenta a noção de impactos a curto e longo prazos, bem como a existência de processos organizados para implementação, execução e avaliação das ações. De acordo com Souza:

A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. Embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. Envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (Souza, 2006, p. 7)

Além disso, a importância dos sistemas de acompanhamento e avaliação constantes já se evidencia ao passo que consideramos que a exequibilidade destas políticas só se dá a partir da formulação de planos, estruturas, programas e demais ações. Em outras palavras:

Políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. (Souza, 2006, p. 3)

Todavia, na literatura mais tradicional referente às políticas públicas, não só os pontos de convergência para sua definição são encontrados. Também é comum a dedicação de autores e pesquisadores à segmentação destas políticas, observando diferenças em seus formatos, nos mecanismos dos quais se utilizam, no caráter de suas ações. Sendo assim, é reconhecida a distinção de políticas como sendo distributivas, regulatórias, redistributivas, ou constitutivas.

No entanto, como este trabalho não tem a intenção de ater-se ao conceito das políticas públicas, mas apenas indicar qual o entendimento que se tem das mesmas para então situar o contexto da socioeducação em meio aberto em uma política específica, não cabe aqui a distinção pormenorizada de suas características. Sendo assim, podemos considerar apenas a classificação de políticas em acordo com o objeto que pretender atingir. Desta forma, diferenciamos políticas de caráter econômico de outras destinadas à inclusão social e garantia de qualidade de vida à sociedade (políticas sociais).

Ainda em relação a esta diferenciação, cabe estabelecermos uma breve observação quanto à dificuldade histórica em nosso país (como elucidamos no capítulo anterior deste trabalho) na conciliação de medidas de cunho financeiro eficientes para o desenvolvimento econômico com ações integradas de promoção social e minimização da pobreza e das desigualdades.

(A política social é uma) Política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos. (Pereira, 2008, p. 172)

Além disso, ao considerarmos a política social como um campo não só de ação, mas também de estudo e análise da realidade, nos deparamos com sua dupla função na citação a seguir: “Trata-se de uma categoria acadêmica e política, de constituição teórica e prática, que não apenas se dispõe a conhecer e explicar o mundo real, mas também a agir neste mundo, visando mudanças.” (Pereira, 2008, p. 166)

Também é importante observarmos que as políticas sociais como ações que viabilizam o acesso a direitos, adquirindo a noção de cidadania em seu exercício. Novamente recorrendo às palavras de Pereira: “Mediante a política social é que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada.” (Pereira, 2008, p. 165)

Ainda, é válido ressaltarmos que as políticas sociais devem aspirar uma contundente influência na realidade na qual se inserem, ou algum aspecto da mesma. Como fim último, as transformações sociais devem ter em vista a promoção de bem estar à população, mesmo que esse fim não seja atingido em sua plenitude em função de quaisquer desventuras. Este objetivo deve efetivamente servir de norte para a política, sem o qual ela perde o sentido. Em outras palavras:

A política social refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins, com o concurso de meios, para promover mudanças, seja em situações, sistemas e práticas, seja em condutas e comportamentos. Isso quer dizer que o conceito de política social só tem sentido se quem a utiliza acreditar que deve influir numa realidade concreta que precisa ser mudada. (Titmuss Apud Pereira, 2008, p. 171)

Em relação às exigências para execução dessa política, além do objetivo definido, também são requeridos outros requisitos, tais como: “conhecimento do alvo a atingir, estratégias e meios apropriados para a consecução da política, organização, amparo legal e pessoal capacitado”. (Pereira, 2008, p. 172)

Por fim, uma definição objetiva de política social não pode ignorar as causas das injustiças e desigualdades que se pretende enfrentar. Isso significa dizer que as ações desta política devem contemplar uma análise crítica dos fatores que culminam nos problemas

sociais a serem combatidos, buscando, mesmo que em uma perspectiva de longo prazo, erradicá-los. Melhor explicando:

A política social tem que ser vista como uma política que, antes de interrogar sobre os recursos a serem distribuídos, leva em conta as posições desiguais dos cidadãos na estrutura de classes da sociedade. Em consequência, a concepção de política social deve também contemplar o conhecimento de como se criam as necessidades e de como estas se distribuem, com o objetivo de modificá-las. (Pereira, 2008, p. 173)

ASPECTOS HISTÓRICOS

A noção das políticas públicas e sociais da forma sistemática descrita nos subcapítulos anteriores remonta inevitavelmente ao período posterior à segunda guerra mundial, quando a crise econômica que assolou principalmente a Europa contribuiu para a aceitação de ideais de pensadores como Keynes, que pregavam a necessidade de regulação estatal para garantia de “inclusão das demandas da classe trabalhadora” (Silva, 2005) na pauta dos governos, em especial dos países industrializados. Nesse sentido:

O Estado de bem-estar social teve origem no pós-guerra e sua difusão ocorreu nos países de industrialização avançada. Constituiu-se numa proposta político econômica de regulação pública do mercado e dos direitos sociais, com o objetivo de reverter as crises cíclicas do capital. Representou uma combinação entre os valores e a racionalidade do capital e o reconhecimento da necessidade de inclusão das demandas da classe trabalhadora. (Silva, 2005, p. 18)

Vale ressaltar que, ao que indica a literatura, a referida inclusão não se deu por conta de ideários humanitários ou princípios de igualdade entre os cidadãos, mas sim pressionada por um colapso produtivo, a partir do qual os governos se viram obrigados a dar conta de necessidades básicas da população para evitar uma total ruína em seu sistema de relações. Em outras palavras:

O estado organizado, de acordo com as idéias de Keynes, tratou de viabilizar uma política de pleno emprego, salários indiretos por meio de políticas sociais públicas, proporcionando consumo à classe trabalhadora. As políticas sociais nesse período foram implementadas pelo Estado com vistas à redução das desigualdades sociais sem colocar em cheque o modo de produção capitalista. (Silva, 2005, p.18)

Este modelo de gestão governamental com vistas às necessidades sociais é comumente definido como *Welfare State*, que, em tradução livre, é expresso como o Estado de Bem-Estar Social. Este sistema tem como marco a preocupação do governo na restrição do mercado, tendo em vista a garantia de segurança para sobrevivência a grupos incapazes de subsistência

por conta por conta própria, tanto através da oferta de serviços públicos quanto com a distribuição de renda. Podemos conferir estas referências no trabalho de Fraser:

O *Welfare State* é um sistema de organização social que procura restringir as livres forças do mercado em três principais direções: a) garantindo direitos e segurança social a grupos específicos da sociedade como crianças, idosos e trabalhadores; b) distribuindo, do forma universal, serviços como saúde e educação; e c) transferindo recursos monetários para garantir renda aos mais pobres, face a certas contingências como a maternidade ou a situações de interrupção de ganhos devido a fatores como doença, pobreza e desemprego. (Fraser *apud* Pereira, 2008, p. 177)

Contudo, com a retomada dos padrões de organização dos meios produtivos, avançou-se num fenômeno de globalização das produções e, conseqüentemente, do capital, com forte expressão na década de 1970. Neste processo, as grandes corporações passaram a ocupar um espaço ainda mais relevante na disposição dos governos ao redor do mundo, incidindo de maneira aguda em suas ações em relação às sociedades. Em outras palavras, os donos de meios de produção passaram a considerar onerosa a participação do Estado na garantia de direitos aos trabalhadores, exigindo uma flexibilização das políticas sociais e reduzindo o papel do Estado num processo chamado de neoliberalismo.

Na verdade, desde o final da década de 1960, novas crises no sistema produtivo deram conta de esgotar a prevalência das idéias *keynesianas* na esfera dos governos. Sendo assim, se por um lado a crise produtiva infligiu maior sofrimento aos cidadãos que dependem do salário ou da assistência estatal como fonte de subsistência, ao mesmo tempo, a interferência das classes dominantes do mercado nas políticas públicas tratou de restringir a oferta de auxílios a esta população. Observando que,

por um lado, há uma necessidade cada vez maior de políticas sociais eficazes, inclusivas e competentes que tenham como objetivo atender as demandas da classe trabalhadora e restringir os efeitos socialmente negativos da globalização. Por outro lado, reduz-se a capacidade de intervenção do Estado na vida social, mediante a ofensiva do ideário neoliberal. (Silva, 2005, p. 16)

Este panorama fez com que a década seguinte (1980) fosse marcada no cenário internacional pela preocupação com o avanço na gestão das políticas públicas de maneira geral, com especial enfoque às políticas econômicas. Nesse contexto, a pressão de movimentos sociais favoreceu a promulgação de uma nova constituição federal, na tentativa de garantir que as políticas públicas tivessem maior eficiência em sua execução, aliando racionalidade de recursos para desenvolvimento econômico a medidas que dessem conta da inclusão social.

A Constituição de 1988 não pode ser negada enquanto um importante marco da democracia e da preocupação com a questão social em nosso país. Entretanto, os ideais almejados em sua elaboração não surtiram o efeito imediato desejado pelos militantes das causas sociais, tamanha era a força dos princípios neoliberais com vistas ao favorecimento dos grupos economicamente dominantes em detrimento do bem estar da população. Neste sentido,

embora a Constituição de 88 represente um progresso democrático e um avanço importante para o padrão de proteção social vigente no país, a efetivação de seu conteúdo não foi concretizada ao longo da década de 90, devido a introdução dos ideais neoliberais nos processos sócio-políticos do país. (Silva, 2005, p. 24)

Para fazer uma contextualização de cunho político, vale citar a eleição de Fernando Collor de Melo para a presidência da república em 1989. Este movimento não deu conta de concluir seus projetos, mas já evidenciou sinais da condução econômica que seria adotada nos próximos anos, conforme podemos perceber no texto seguinte:

No Brasil, um ano após a promulgação da Constituição, o país foi conduzido em favor do plano econômico-político internacional – o projeto neoliberal. Primeiramente com a vitória de Collor. Todavia, o governo Collor não conseguiu levar até o final sua ofensiva neoliberal, mas deixou claro para a burguesia a necessidade de se implantar um projeto que viesse reordenar a dinâmica do país em favor do capital. (Netto Apud Silva, 2005, p. 28)

Nas eleições seguintes, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso para duas conduções, percebeu-se ainda mais forte o empenho nas ações do governo para fins de ajustes fiscais, sob o pretexto de garantir uma rentabilidade ao Estado que o permitiria aumentar sua “autonomia financeira e capacidade de implementação de políticas públicas” (Silva, 2005). Levando em consideração que,

foi com o lançamento do plano real e a eleição de FHC que o processo de ajuste estrutural exigido pelas agências internacionais aos países da América Latina, ganha força no Brasil, bem como as suas consequências econômicas e, sobretudo, sociais. (Silva, 2005, p. 28)

Contudo, estas medidas trataram de marginalizar as ações sociais do governo, conferindo uma grande atenção à produção de bens e serviços e reduzindo “custos” na atenção direta à população. Como resultado, instituiu-se uma lógica de mérito, merecimento, para participação em programas sociais. Além disso, deixaram-se as necessidades da

população a cargo de organizações não governamentais, num processo de “refilantropilização” maquiado sob a alcunha de “responsabilidade social”.

O problema desta lógica, embora se preste a gestão de programas sociais com a mesma eficiência das instituições privadas, é a noção de direito social e ação pública que se perdem frente aos interesses particulares. Em outras palavras, não existe a garantia por parte do Estado da atenção às reais necessidades coletivas, mas apenas uma sinalização no sentido da realização de ações caritativas por empresas e grupos particulares na medida em que pudessem responder positivamente a seus interesses.

Com o desgaste deste grupo político frente a várias crises internacionais que se sucederam em seus governos, experimentou-se no Brasil a eleição de uma chapa declaradamente opositora, liderada pelo presidente Luis Inácio da Silva – Lula. Porém, o início deste governo não pareceu promissor para a alteração no quadro da prevalência dos interesses econômicos frente às condições de cidadania.

Pode-se dizer que o primeiro ano do governo de Lula não se diferenciou do governo de FHC no que diz respeito ao desprestígio da assistência social, permanecendo a focalização através dos programas sociais e a criação de estruturas paralelas à Seguridade Social. (Silva, 2005, p. 41)

Entretanto, nos anos que se seguiram, a criação de um Ministério específico para o Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como o exercício de unificação de uma política socioassistencial de caráter nacional sob um sistema único de prestação de serviços, sinalizaram um grande avanço nos conceitos de proteção social e garantia de direitos. Na contramão de um cenário que até então desqualificava as políticas sociais, estes movimentos elucidaram o fortalecimento de uma política abrangente de Assistência Social no Brasil. Pois, como afirma Silva (2005), o MDS e o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), no ano de 2004, em razão do cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, apresentam uma proposta de unificação da Política Nacional através da criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Seguindo neste movimento, estruturaram-se uma série de premissas para garantia de um sistema de assistência social contundente. Como exemplos, podem ser citados o favorecimento da igualdade de condições de acesso aos usuários dos serviços, a ampliação de benefícios para todo o território nacional, a centralidade do papel das famílias e comunidades para execução da política.

A importância desse modelo deve ser ressaltada não apenas pelo aparente compromisso com a prestação de serviços com qualidade, mas também pela pretensão de abrangência total de seus benefícios à população. Ou seja, o referido sistema demonstra a pretensão de incluir no acesso às ações grupos e indivíduos até então não contemplados pelas políticas existentes, tal como moradores de rua, adolescentes aos quais foram atribuídas autorias de atos infracionais, grupos étnicos, idosos e pessoas com deficiência. Neste sentido, Silva afirma que é

(...) uma política que leva em consideração as condições de vida da população em cada território, ou melhor, a intervenção se dará, essencialmente, nas capilaridades dos territórios. Com isso, pretende atingir a todos, até mesmo os sujeitos tidos como invisíveis ou os excluídos das estatísticas como é o caso da população de rua, adolescentes infratores, indígenas, idosos e pessoas com deficiência. (2005, p. 60)

Em nenhum momento, pode-se imaginar que esta ampliação na oferta dos serviços, tal como nos conceitos de direitos dos usuários, seria uma tarefa de fácil implantação num país de dimensões tão extensas como o Brasil. Isto porque, as inovações propostas exigem larga estruturação de vários agentes envolvidos, tanto nos procedimentos de ordem técnica, quanto nos fluxos administrativos e no campo das negociações políticas. Por isso a noção de desafio aparece sempre com destaque nas publicações referentes à nova política nacional no campo da assistência social:

Como se pode notar, as dificuldades e os desafios serão imensos para a construção desse sistema. Não há como prever o tempo necessário para que a União, Estados e Municípios se estruturam adequadamente e construam procedimentos técnicos, administrativos e políticos para poder operar o novo modelo. Apenas, tem-se a certeza que será um longo processo de construção política. (Silva, 2005, p. 63)

Apresentados estes recortes históricos, o presente capítulo avança para uma descrição mais específica da política socioassistencial que começara a se desenhar no país.

2.1.3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ATUALIDADE

Atualmente, podemos identificar avanços muito grandes na prestação de serviços socioassistenciais promovidos pelo Estado em comparação ao cenário caritativo e fragmentado exposto anteriormente.

Para compreendermos estas transformações, faz-se inevitável resgatar novamente a promulgação da Constituição Federal em 1988, comumente denominada como a “Constituição Cidadã”. Nesta, inaugura-se a noção da assistência social como uma política pública, expressa em seu artigo 203: “Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição, à seguridade social”.

No mesmo contexto de atenção crescente às demandas sociais no cenário das legislações brasileiras, pouco tempo depois, no ano de 1993, foi instituída a lei nº 8.742, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, com o intuito de garantir o atendimento às necessidades básicas da população.

Vale citar o artigo primeiro desta lei, o qual define o caráter de sua execução:

Art. 1º: A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações públicas e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS, 1993, p. 1)

No sentido de evidenciar a preocupação tanto com o objeto da lei, ou seja, a melhoria nas condições de vida da população, quanto com o caráter continuado e sistemático de suas ações, também é interessante a citação do artigo 23: “Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem a melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.” (LOAS, 1993)

Apesar da importância destas previsões, dadas as conjunturas políticas atravessadas pelo país nos anos seguintes, demorou certo período de tempo para que os objetivos dessa lei ganhassem um efetivo plano para operacionalização. Como vimos anteriormente, apenas no ano de 2004 a atenção à assistência social voltou a ter destaque no cenário nacional com a instituição da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que institui o SUAS, trazendo em seu conteúdo uma nova concepção sobre a organização da política de assistência social no Brasil.

Além de fixar diretrizes de atendimento, a PNAS também organiza eixos a serem observados por cada esfera de governo, distribuindo responsabilidades para atender a um objetivo comum de forma mais eficaz.

Complementarmente à PNAS, logo no ano seguinte, a necessidade de operacionalização de procedimentos, inclusive com previsão de pessoal e recursos para

desenvolvimento de cada ação, foi atendida com a aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS.

Estes instrumentos conferiram uma verdadeira revolução no entendimento sobre a assistência social no Brasil. Isto porque oficializaram a noção dos serviços socioassistenciais como direitos para garantia de subsídios mínimos à população, independente de contribuição ou mérito. Desta maneira, servem para evitar a realização de ações caritativas, pontuais e paliativas, as quais se prestaram historicamente para a manutenção de uma lógica pela qual o cidadão só poderia obter acesso a benefícios pela intervenção pessoal de determinados governantes. Em outras palavras:

A PNS e a NOB/SUAS, assim como a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS consolidam uma transformação da política de assistência social que por muito tempo foi entendida como mera ação de benesse, caridade, cercada de relações clientelistas e fragmentadas. As legislações citadas viam alterar tal entendimento para que, efetivamente, a assistência social seja reconhecida como política pública garantidora de direitos para quem dela necessitar. (Dalcin *apud* CEAS 2009, p. 9).

Outro aspecto que deve ser considerado no que diz respeito à PNAS e à NOB/SUAS é a importância que tais normativas conferem aos instrumentos de gestão dos serviços socioassistenciais. Desta forma, começar a figurar conceitos como planejamento, observação de indicadores, avaliação e monitoramento, ou seja, aspectos fundamentais para garantia de qualidade na prestação dos serviços.

Sob este ponto de vista, também é de fundamental relevância a previsão dos espaços nos quais cada atividade deverá ser desenvolvida de acordo com a finalidade e a capacidade de atendimento. Nesse sentido, vem a calhar a divisão dos serviços em dois grandes eixos, denominados eixos de proteção social, explicitando seu caráter de preocupação com a garantia de direitos, condições de subsistência e qualidade de vida à população. Sobre isto alguns reordenamentos previstos podem ser destacados:

O primeiro deles se refere à organização da política por serviços, programas, projetos, benefícios e equipamentos socioassistenciais que estão inseridos em dois grandes eixos de proteção, visando responder qualitativamente às demandas sociais. (Dalcin *apud* CEAS 2009, p. 10).

Uma vez citados os eixos de proteção estabelecidos pela PNAS, faz-se necessária a descrição destas áreas de atuação, intituladas como Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

A Proteção Básica apresenta um caráter prioritariamente preventivo. Trata-se de ações que visam envolver famílias e comunidades na descoberta de possibilidades para uma convivência positiva, no sentido do cuidado entre seus membros para facilitar acesso a outros direitos, políticas, serviços e condições, conforme podemos observar abaixo:

A proteção social básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Seu principal objetivo é prevenir situações de risco por meio de desenvolvimento de potencialidades, aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (Dalcin *apud* CEAS 2009, p. 10).

Já o departamento de Proteção Social Especial difere-se do anterior ao passo que se presta a atender pessoas e famílias que enfrentam situações mais agudas de risco, decorrentes de diversas violações de direitos, carecendo de uma atenção mais imediata e abrangente. Em outras palavras,

A proteção social especial tem por objetivo prover atenção socioassistencial a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, ou seja, que possuem seus direitos violados por decorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (Dalcin *apud* CEAS 2009, p. 10)

Apesar das especificidades na atuação de cada setor, por colaborarem com a execução da mesma política, torna-se indispensável uma estreita comunicação entre ambos os departamentos, ao passo que, comumente, os usuários circulam entre ações das duas naturezas em determinados períodos.

Esta tarefa se torna possível, uma vez que tanto os serviços da Proteção Social Básica quanto da Proteção Social Especial comungam dos mesmos princípios. O primeiro deles trata do respeito à **autonomia do usuário**, o qual, posto como sujeito de direitos, deve ser protagonista em sua participação nos serviços, não podendo ser tutelado em ações previamente determinadas e que não façam sentido para ele.

Também é vigente o princípio do **controle social**, ou seja, da efetiva participação da sociedade na fiscalização da execução da política, bem como na sugestão de procedimentos a serem revistos, acrescentados ou adequados. Para tal, estabelecem-se uma série de instâncias de maior ou menor complexidade aonde a avaliação dos serviços por parte de seus usuários e representantes é incentivada e considerada.

Além disso, também a **valorização do território** deve ser observada nas ações dos dois departamentos. Esta noção vale tanto para a necessidade de observação das particularidades de cada localidade em seus aspectos geográficos, políticos e culturais, quanto para o empenho no fortalecimento das potencialidades de cada região, evitando que seus moradores precisem percorrer grandes distâncias para acessarem direitos e serviços.

Ainda, o reconhecimento da importância do papel da família (**matricialidade familiar**) como um todo no contexto socioassistencial também é comum em todos os equipamentos do SUAS. Neste sentido, rompe-se com a lógica de oferta de serviços por segmentos, os quais submetiam a diferentes critérios e possibilidades crianças, adolescente, adultos, idosos e pessoas com deficiência pertencentes ao mesmo núcleo familiar. De acordo com o CEAS:

A partir dessa definição é possível destacar uma das diretrizes do SUAS: a matricialidade sócio-familiar. Os serviços socioassistenciais indicam que a política deve dar condições de acesso para o atendimento à família e seus membros, considerando a necessidade de ampliar os direitos de forma unificada, desvinculando o atendimento apenas por segmentos. (Dalcin *apud* CEAS 2009, p. 10)

Por fim, é fundamental destacar que esta série de diretrizes vem resgatar a importância do papel do Estado na execução da Política de Assistência Social a partir de 2004, exigindo-se dos governos nas três esferas comprometimento e eficiência na prestação de serviços. Em outras palavras: “O sistema unificado reafirma a assistência social como política estatal, resgatando a primazia do Estado na prestação de serviços socioassistenciais”. (Dalcin *apud* CEAS, 2009, p. 9)

2.1.4 O CREAS NO DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

Conforme exposto anteriormente, a Política Nacional de Assistência Social foi estabelecida no Brasil para observar as necessidades dos indivíduos e famílias que se encontram excluídos do acesso a direitos e serviços. A questão econômica se constitui num fator determinante para esta situação, como podemos notar em publicação de 2008 da Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social do Paraná: “Além das privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social”. (SETP, 2008, p. 46)

Neste contexto, passa a ser fundamental considerarmos a demanda de atendimento não só a cidadãos em situação de risco e vulnerabilidade, mas também aqueles que já tiveram direitos desrespeitados, com prejuízos de várias ordens, independente de situação econômica: “A realidade brasileira nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações sócio-econômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros”. (SETP, 2008, p.46)

Estas situações, quando identificadas nos serviços socioassistenciais básicos, tal como os prestados nos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social), deverão ser encaminhadas para um atendimento especializado.

E é justamente para atendê-las que o MDS, apoiado nas legislações e normativas citadas neste trabalho, passa a regulamentar nos municípios a instituição de departamentos de Proteção Social Especial. Suas atribuições são voltadas para a superação da violação de direitos, resgatando potencialidades individuais e familiares para auxiliar na reconstrução da capacidade auto-protetiva de uma família, grupo ou comunidade. Em outras palavras,

a Proteção Social Especial é um conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violações dos direitos. (MDS, 2008, p. 58)

Além da delimitação quanto ao objeto de atendimento, as mesmas normativas também prevêm um espaço específico com público alvo definido, destinado para dar conta destas atividades. Trata-se dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS. Este se figura como uma unidade pública de atendimento especializado da assistência social de abrangência municipal ou regional da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Sendo ofertados serviços de proteção a indivíduos e famílias vítimas de violência, maus-tratos e outras formas de violação de direitos (MDS, 2008)

Estes centros podem ter sua construção e manutenção viabilizadas pelo Governo Federal para os municípios que conseguem garantir a execução de seus serviços em conformidade com as normas nacionais, oferecendo atendimento a vítimas de violência, abuso e exploração sexual infanto-juvenil, entre outras demandas específicas de cada território.

O MDS financia a construção de CREAS mediante projetos e co-financia o funcionamento dos equipamentos na prestação de serviços. Os CREAS ofertam serviços relacionados à violência, abuso e exploração sexuais contra crianças e adolescentes, podendo ofertar serviços, dependendo das situações de violação existentes no município. (MDS, 2008, p. 60)

Em comparação aos serviços da proteção social básica, considera-se um maior nível de exigência técnica. Por isso, são enquadrados num patamar de média complexidade, no qual são elencados serviços destinados a indivíduos e famílias com direitos violados. Desta forma, exigem uma atenção sistemática e um acompanhamento bastante próximo por parte dos profissionais envolvidos, ainda mais considerando que, geralmente, este público apresenta laços comunitários e familiares fragilizados, embora não totalmente rompidos. Segundo a SETP:

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada e, ou, acompanhamento sistemático e monitorado. (SETP 2008, p. 48)

Para uma noção mais prática de como estas responsabilidades são atendidas, vale citar os serviços que devem ser prestados pelos CREAS. Tratam-se basicamente da informação e orientação para os usuários; apoio na inclusão em outros serviços e atividades e incentivo à interação social dos indivíduos e famílias atendidos; atenção a usuários que se encontram privados de direitos em função da faixa etária, discriminação por sexo ou deficiência; ou ainda, cumprimento de medida socioeducativas para adolescentes aos quais foram atribuídas autorias de atos infracionais. De acordo com publicação do MDS, os Serviços especializados de proteção

(...) são serviços de informação, orientação e apoio e de inclusão social visando a garantia e defesa de direitos a indivíduos (crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência e mulheres) e famílias com direitos violados e adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade), no âmbito do SUAS, prestados pelo Centro de Referência Especializados de Assistência Social. (MDS, 2008, p. 60).

Destes serviços, espera-se contundência no resgate de auto-estima e instrumentalização dos usuários, observando suas potencialidades para formação ou restabelecimento de vínculos que auxiliem na superação de dificuldades. Ou seja, a equipe deverá estar apta para descobrir, junto ao usuário, uma série de possibilidades para reorganização dos hábitos e relações (MDS, 2008).

Para que estes objetivos sejam plenamente atingidos, a gama de possibilidades que precisa ser oferecida aos usuários nem sempre se encerra no espaço do CREAS. Por isso, a necessidade de articulação com outros serviços e políticas. Nesse sentido, por diversas vezes se faz inevitável lançar mão dos serviços designados como de alta complexidade. Nestes, o

Estado promove atenção integral a indivíduos que não apresentam vínculos relacionais suficientes para apoio na superação de suas dificuldades, tendo em vista um período de tempo necessário para que outras possibilidades sejam construídas.

Alguns serviços especializados de proteção social do SUAS devem ser oferecidos necessariamente no espaço físico do CREAS, outros são desenvolvidos no âmbito da rede pública e privada da assistência social, como os de abrigo destinado a crianças, adolescentes e idosos privados da convivência familiar por situação de abandono, maus-tratos etc., e famílias e indivíduos em situação de rua. (MDS, 2008, p. 61).

Sendo assim, passa a ser papel dos gestores e dos profissionais que atuam no CREAS promover esta articulação, incentivar a existência de fluxos efetivos de encaminhamentos entre os serviços: “Cabe ao CREAS, além da oferta de serviços, a articulação deles no seu território de abrangência, e a ação integrada com as outras políticas sociais, na perspectiva de garantir a proteção da assistência social.” (MDS, 2008, p. 60)

Faz-se necessário pontuar, ao passo que fora tangenciada a questão do acolhimento institucional e, uma vez já mencionada a necessidade de articulação do CREAS com outros serviços, bem como a classificação desta unidade como de média complexidade, a previsão de estruturas complementares dentro do departamento de proteção social especial. Tratam-se das unidades de alta complexidade, as quais variam sua configuração conforme o público ser atendido, que se prestam à atenção integral para indivíduos que tiveram seus vínculos familiares completamente rompidos, carecendo que sejam ofertados espaços seguros para sobrevivência até que se viabilizem outras estratégias para aquele usuário (SETP, 2008).

Cabe ainda ressaltar a particularidade de cada situação acolhida pelo CREAS. Ou seja, cada usuário deve ser atendido de acordo com suas singularidades e suas possibilidades específicas. Sendo assim, não há como se firmar um protocolo padrão de encaminhamentos, o que exige certa flexibilidade na atuação dos técnicos. Em outras palavras:

São serviços que requerem acompanhamento individual, e mais flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam acompanhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. (SETP, 2008, p. 48)

Por fim, vale sublinhar que, em consonância com os princípios da PNAS, o atendimento ofertado pelos CREAS deve sempre objetivar a autonomia dos usuários. Isto quer dizer que as ações não podem perder de vista a meta de auxiliar para que, uma vez

prestados os serviços especializados, o indivíduo ou família tenha condições de perpetuar as estratégias de proteção e acesso a direitos de forma independente (SETP, 2008).

Uma vez elucidada a evolução no conceito da política de assistência social no panorama das políticas públicas nacionais e esmiuçado o papel do CREAS dentro deste contexto, o subcapítulo seguinte se prestará a observar como se efetiva a atenção às medidas socioeducativas em meio aberto na consolidação desta conjuntura institucional.

2.1.5 MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO E O CREAS

Na esteira do que foi apresentado até o momento, o Sistema Único de Assistência Social toma para si a responsabilidade de execução das medidas socioeducativas em meio aberto através de um processo longo e gradual de municipalização de tais ações. Este processo advém, a partir da promulgação do ECA, de medidas alterativas do modelo de gestão dos atendimentos voltados a infância e adolescência, eliminando do cenário institucional políticas de corte vertical e deslocadas das realidades locais, aproximando Estado e Sociedade através dos Conselhos de Direitos e agindo no reordenamento das relações entre as esferas governamentais (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), de modo que:

Limita as ações a cargo direto da União, restringe o papel dos estados e amplia de forma considerável as competências e responsabilidades do município (artigo 204 da Constituição Federal). Neste sentido, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) enquanto um subsistema dentro do Sistema de Garantias de Direitos, descreve um conjunto de disposições sobre as competências e atribuições gerais inscritas na Constituição Federal de 1988, no ECA e demais leis federais das três esferas governamentais (União, estados, Distrito Federal e municípios), e dispõe como competência específica do município “criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas em meio aberto” (BRASIL, 2006 *apud* FUCHS, 2010, p. 105)

Neste sentido, faz parte do leque de responsabilidades prioritárias do CREAS o atendimento às situações de risco e violação de direitos de crianças e adolescentes e atendimento a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (LA e PSC), seguindo a premissa de prioridade absoluta para a atenção a estes sujeitos. De maneira que:

Os programas de atendimento devem respeitar as fases de desenvolvimento integral dos adolescentes, levar em consideração as potencialidades e limitações de cada fase de desenvolvimento pessoal e social, além de reconhecer a sua natureza prioritária na formulação e execução de políticas sociais públicas. A garantia da prioridade absoluta prevista no ECA (artigo 4º, parágrafo único) compreende, entre outros

aspectos, a urgência na formulação e na execução das políticas públicas. (FUCHS, 2010, p. 104)

O MDS (2005) dispõe que, na execução dos atendimentos, se direcione o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar a capacidade de proteção as suas crianças e adolescentes.

Vale ressaltar que o MDS (2005) orienta ainda que cada município ficará encarregado de verificar a possibilidade de ampliação gradual dos serviços, de modo a abarcar outras situações de risco ou violação de direitos (com relação às pessoas idosas, pessoas com deficiência, mulheres vítimas de violência, população de rua, entre outras).

Segundo o MDS (2005), em seu Guia de Orientação para a implementação dos CREAS nos municípios, a medida de Liberdade Assistida implica conceder liberdade sob condições de acompanhamento por serviço social oferecido pela política de assistência social. O serviço por sua vez poderá, se necessário for, lançar mão de orientadores sociais comunitários como forma de ampliar a rede de atendimento aos adolescentes. Como podemos visualizar na seguinte citação:

A equipe técnica responsável pelo serviço poderá designar orientadores sociais comunitários (qualquer cidadão comum maior de 21 anos) para a função de auxiliar no acompanhamento e orientação ao adolescente e sua família, de forma mais sistemática, mobilizando-os e contribuindo para inseri-los, quando necessário, em programas socioassistenciais e de outras políticas públicas; supervisionando a frequência e o aproveitamento escolar e fornecendo informações acerca do cumprimento da medida e monitoramento dos encaminhamentos realizados. (MDS, 2005, p. 15).

Os orientadores em questão devem contribuir como mediadores das relações do adolescente com os espaços sociais com os quais este apresenta dificuldade em interagir. Precisam estar qualificados para o desempenho de suas atribuições e serem supervisionados com frequência pela equipe técnica (MDS, 2005).

Segundo o mesmo material, especifica-se que a medida de Prestação de Serviços a Comunidade será dotada de serviços gratuitos e de interesse geral, realizados pelo adolescente. Tais serviços terão um caráter de responsabilização do adolescente pelo processo de aprendizagem e não deve seguir pelo viés de sua culpabilização. O MDS (2005, p. 16) também ressalta que: “a equipe deve realizar o acompanhamento social ao adolescente e identificar, no município, os locais de prestação de serviços, cujas atividades sejam compatíveis com as habilidades dos adolescentes e com seus interesses”. Estabelece-se ainda

a elaboração de um Plano de Trabalho com objetivos e metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida e as perspectivas de vida futura.

O acompanhamento social ao adolescente, operacionalizada pela equipe técnica e orientadores deve ser sistemático e com frequência mínima semanal. Já os encontros entre técnicos, orientadores e adolescentes deve ser quinzenal e levantar informações a respeito dos objetivos e avaliação da execução da medida, sendo importantes instrumentos para subsidiar os técnicos nos relatórios informativos e avaliativos a serem encaminhados à Vara da Infância e da Juventude, nos prazos estabelecidos (MDS, 2005).

Fundamentalmente, deve-se intensificar a articulação com a Vara da Infância e da Juventude, com o Ministério Público e com a Defensoria Pública (e outros órgãos de defesa dos direitos). Bem como, articular as demais políticas públicas assegurando a intersectorialidade na execução das medidas socioeducativas em meio aberto pelos programas especializados. Em outras palavras:

Essa articulação/integração entre as diferentes políticas públicas, programas e serviços é condição essencial para que os direitos fundamentais preconizados na Doutrina da Proteção Integral sejam assegurados aos adolescentes. A morfologia institucional desses programas socioeducativos permite compreender quais são as mediações que têm sido feitas no sentido de articular concretamente a vida desses adolescentes com o mundo público dos direitos (YAZBEK *apud* FUCHS, 2010, p. 108).

Tendo discorrido sobre isto, nos propomos, no capítulo subsequente, apresentar a experiência do município de Piraquara na execução das medidas socioeducativas em meio aberto no contexto da Política Nacional de Assistência Social.

3. PROPOSTA METODOLÓGICA DO PROGRAMA CONSTRUINDO A LIBERDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA/PR

3.1 CONTEXTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO CREAS NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA

A estruturação da Prefeitura Municipal de Piraquara para adequação à Política Nacional de Assistência Social, e por conseguinte nas políticas concernentes ao atendimento socioeducativo em meio aberto, tem como importante marco o ano de 2005. Com a sucessão na gestão executiva, foi acentuada a preocupação com a atenção aos parâmetros de atendimento que começavam a despontar com maior visibilidade na esfera federal.

Aliado ao movimento nacional de tipificação e normatização de serviços e equipamentos socioassistenciais, a preocupação com a estruturação de um sistema de atendimento aos mais necessitados ganhou destaque a partir da situação socioeconômica local.

Para estabelecer um breve panorama desta situação, cabe primeiramente ressaltar que o município de Piraquara possui um histórico de constituição a partir de vários processos migratórios com múltiplas origens, desencadeado a partir de uma série de ocupações e divisões territoriais.

Até a década de 1950, o município era predominantemente rural, ou seja, com baixa densidade populacional. Contudo, levando-se em conta fatores como o fortalecimento industrial da capital Curitiba e a crescente inclusão de processos tecnológicos na agricultura no interior do estado (diminuindo a disponibilidade de trabalho para a população rural), observa-se um enorme movimento migratório a partir da década de 1970 até os dias atuais.

Sendo assim, o alto custo de vida na cidade de Curitiba constitui-se num fator que colabora para que Piraquara e outros municípios na região metropolitana desponham como principais destinos para migrantes originários do próprio estado do Paraná e de outras regiões do país.

Contudo, há que se considerar a característica ambiental do município de Piraquara, que comporta, em grande parte do seu território, mananciais de água que garantem o abastecimento para toda região. Sendo assim, a necessidade de preservação ambiental acaba por restringir o potencial industrial da região que, por não contar, atualmente, com alternativas econômicas contundentes, acaba por deparar-se com baixo potencial de geração de empregos e baixa arrecadação tributária.

Ou seja, como o cenário econômico local está principalmente calcado nos setores secundário e terciário (comércio varejista e prestação de serviços), o mercado não oferece empregos e condições de subsistência para a população como um todo. Isto colaborou para que, em medição registrada no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD – IPEA – FJP) em 2000, Piraquara contasse com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,744, notoriamente abaixo de municípios vizinhos como São José dos Pinhais (0,796), Pinhais (0,815) e Quatro Barras (0,774).

Nesse sentido, a partir de 2005 a secretaria de assistência social ganhou ênfase na administração local, passando a funcionar em sede própria, fora do prédio da prefeitura. No mesmo ano, inaugurou-se o primeiro CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) no município, em área de problemas econômicos e sociais agudos, e pactuou-se com o programa nacional de transferência de renda - Programa Bolsa Família.

A oferta destes serviços aproximou a população mais desassistida dos equipamentos municipais, fazendo com que também aparecessem os olhos da gestão outras demandas carentes de atenção. Por exemplo, demandas relacionadas à violência doméstica e familiar. Estes problemas também apareciam, principalmente, nos serviços de saúde e educação.

Por isso, em 2007, as três secretarias uniram-se num esforço de pensar e responder a questão da violência. Neste sentido, estruturou-se a articulação de uma Rede de Proteção a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade para Violência Doméstica e Familiar, baseada na experiência da Fundação de Ação Social da cidade de Curitiba. Este exercício constituiu-se na reunião periódica de prestadores de serviços de educação, saúde e assistência social, bem como de instituições e programas comunitários complementares presentes em cada território, com a finalidade da discussão de situações de suspeitas de violência, com a realização de encaminhamentos e a proposta de atenção conjunta aos casos.

A consolidação da Rede de Proteção favorecia a proteção social das comunidades do município, estendendo a discussão sobre a responsabilidade de alerta constante para casos de violência em todos os serviços públicos. Faltava, contudo, um órgão específico para receber encaminhamentos de forma mais consistente, a fim de prestar atenção emergencial aos casos mais agudos, com equipe técnica qualificada e estrutura mínima para dar conta dessa demanda.

Nesse sentido, as três secretarias dividiram os custos com espaço, veículo e equipamentos, além de cederem funcionários para implantação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS de Piraquara. A unidade deu início a suas atividades no mês de março de 2007, com inauguração oficial em agosto do mesmo ano.

Desde o início, este equipamento se prestou a atender famílias e indivíduos de maneira geral vítimas de violência doméstica e familiar em suas mais diversas formas, incluindo casos de percepção mais sutil, como situações de abandono, negligência e violência psicológica. Além disso, firmaram-se também os objetivos de servir como referência para levar a discussão à respeito da violência para outros espaços e serviços e de recolher dados estatísticos sobre os casos atendidos.

A partir de 2008, o processo de habilitação do município na Gestão Plena da política de Assistência Social garantiu um olhar mais atento à Tipificação dos Serviços Socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Com isto, o organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social evoluiu, já no ano de 2009, para uma organização em dois departamentos: de proteção social básica e de proteção social especial. Esta estruturação permitiu à gestão um acompanhamento mais próximo dos serviços prestados no CREAS, num esforço constante de consolidação das experiências locais conjuntamente com adequação aos parâmetros nacionais da política.

No ano de 2010, ocorreu enfim a habilitação do CREAS para recebimento mensal do piso de co-financiamento federal para prestação de serviços de média complexidade. Trata-se de repasse financeiro por parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome aos municípios que comprovam a adequação de suas atividades à Norma Operacional Básica de Recursos Humanos e à Tipificação dos Serviços do Sistema Único de Assistência Social. Este recurso, destinado exclusivamente para custeio, ou seja, aquisição de materiais de consumo, serve para que as atividades propostas pelos técnicos do CREAS disponham de instrumentos adequados, tornando-se mais convidativas à participação e contundentes na atenção a seus objetivos.

Cabe ressaltar que, atualmente, após a consolidação da experiência de mais de três anos de atuação no município, o CREAS é reconhecido pela população e por diversos equipamentos municipais como referência para atendimento e discussão de casos de violência. Por isso, recebe frequentemente encaminhamento de casos por outros serviços, além da demanda espontânea de usuários.

Atualmente, o Centro de Referência desenvolve os serviços previstos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a saber: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

3.2 PROGRAMA CONSTRUINDO A LIBERDADE E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO

A partir da implementação do CREAS no município e a adequação à Política Nacional de Assistência Social, o atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto ganharam visibilidade nas ações da Secretaria e iniciaram um processo de construção e sistematização de práticas e experiências.

Apesar do município ter aprovado um projeto de co-financiamento junto ao Governo do Estado do Paraná e do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) através do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), para a construção de um laboratório de informática, os atendimentos em socioeducação ainda mostravam distanciamento do contexto em que os jovens se inseriam no município quando em situação de conflito com a lei.

Desde o início das atividades do CREAS, em 2007, o atendimento de adolescentes em situação de medida socioeducativa era realizado no mesmo espaço físico em que eram realizados outros atendimentos como violência contra mulheres, abuso sexual, etc. Não havia tampouco a organização de uma equipe especializada no atendimento aos adolescentes em conflito com a lei. Em outras palavras, a assistente social que atendia situações de violência e abandono de idosos também deveria atuar no atendimento do adolescente autor de ato infracional.

Neste sentido, a efetividade dos atendimentos em medida socioeducativa se tornava pouco (ou nada) visível, pois não conseguia construir referência de espaço para o cumprimento, um vez que o clima que se instaura no CREAS geralmente é pesado e marcado pelo silêncio de dor que a violência acarreta aos sujeitos.

Tendo tomado consciência da improvável eficácia deste modo de organização das ações referentes às políticas de proteção social especial, a gestão da secretaria de assistência social optou por criar uma equipe própria, que embora tivesse vínculo direto com o CREAS, teria uma coordenação independente e atuaria num espaço físico adequado ao atendimento de adolescentes. Assim, em 2008, o Programa Construindo a Liberdade se constituiu com uma equipe própria formada por psicólogo, assistente social e advogado. Neste sentido, o Programa começou a utilizar o espaço físico do CRAS Piraquara Solidária para realizar seus atendimentos (mesmo local onde encontra-se o laboratório de informática citado acima).

Ainda neste ano, foi aprovado novamente mais um projeto vinculado ao FIA/CEDCA para fins de compra de material para oficinas de música, literatura e teatro.

Em 2009 o Programa passou por uma mudança em sua equipe, constituindo-se por um psicólogo e dois educadores sociais. Novamente neste ano houve a aprovação de projeto junto ao FIA/CEDCA com o objetivo de dar continuidade às oficinas que constavam no projeto de 2008.

O município mostrou impossibilidade de executar os projetos nos anos de 2008 e 2009, iniciando então o processo de execução das atividades no ano de 2010. Assim, neste ano, o Programa Construindo a Liberdade conta com uma equipe formada por um psicólogo, um educador social, umaicineira de teatro, umicineiro de literatura e umicineiro de música (Hip Hop). O atendimento por assistente social foi incluído no leque de serviços do CREAS, ampliando a responsabilidade para toda a equipe do setor, sem prejudicar o atendimento dos adolescentes.

No próximo sub-capítulo nos dedicaremos a descrever a proposta metodológica que foi se construindo no processo de desenvolvimento do Programa Construindo a Liberdade em face do atendimento socioeducativa a partir das oficinas de expressão.

3.2.1 DOIS MARCOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS COMPLEMENTARES

O Programa Construindo a Liberdade tem os fundamentos de sua prática baseados nos conceitos que foram trabalhados no primeiro capítulo deste trabalho e busca, através de suas atividades, abrir espaços de diálogo qualificado em que os adolescentes comprometidos judicialmente (ou não) possam se expressar, conviver e serem visíveis nas suas comunidades.

É imprescindível citar que, como dito no segundo capítulo, não é possível estabelecer qualquer efetividade no atendimento socioeducativo se não houver uma rede sócio-assistencial implementada, articulada e fluida. O trabalho será sempre paliativo e perverso se não pactuar com a execução das demais políticas públicas voltadas a assistência social, saúde, moradia, educação, trabalho, etc.

Na intenção de especificar dois eixos que estruturam a intervenção do Programa Construindo a Liberdade junto aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, expomos aqui dois marcos conceituais trazidos pelo Programa PROJOVEM Adolescente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

CONVIVÊNCIA SOCIAL

Como eixo central da metodologia de atendimento socioeducativo do Programa Construindo a Liberdade encontra-se a qualificação dos espaços de convivência social por entender que por meio deste elemento da dinâmica social se desenvolve o sentimento de pertença, a construção da identidade e a afirmação da individualidade. Segundo o MDS e SEDH (2006),

Por meio dele se realiza a transmissão dos códigos sociais e culturais e se estabelecem os valores que norteiam a vida em sociedade. É também por meio do convívio que se estabelecem e se solidificam os vínculos humanos, inicialmente no âmbito familiar, constituindo uma rede primária de relacionamentos que asseguram afeto, proteção e cuidados e, posteriormente, nos espaços comunitários, ampliando-se o leque destes relacionamentos e tecendo-se redes secundárias, essenciais ao desenvolvimento afetivo, cognitivo e social. A segurança sentida na convivência familiar e comunitária oferecerá as bases necessárias para o amadurecimento e para a constituição de uma vida adulta saudável (*apud* MDS, 2009, p. 26).

Neste sentido, as atividades do Programa buscam dar espaço de expressão e experimentação coletiva às formas de relacionamento que cada adolescente escolhe para nortear suas trocas com o mundo.

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E PROTAGONISMO JUVENIL

A partir do princípio de que os jovens participantes do Programa em tela devem estar implicados enquanto sujeitos no processo socioeducativo, participando dos processos de decisão, organização, execução e avaliação das ações vinculadas ao Programa. Assim, busca-se ao máximo uma dinâmica de democracia participativa, valorizando a horizontalidade das relações de poder e a informalidade como forma de fortalecimento e aproximação dos mecanismos de relacionamento.

Segundo o MDS (2009, p.29),

A participação cidadã, para além da convivência social e do reconhecimento de direitos, visa ao desenvolvimento de potencialidades dos jovens que resultem na sua atuação crítica, protagônica e transformadora na vida pública, no exercício de uma cidadania ativa, criadora de novos direitos, de novos espaços participativos e comprometida com a democracia.

3.3 AS ESTRATÉGIAS UTILIZADAS NO PROGRAMA CONSTRUINDO A LIBERDADE

Vamos tentar, nesta parte do trabalho, descrever como se estabelece praticamente o atendimento em medida socioeducativa no Programa Construindo a Liberdade.

3.3.1 ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA, ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE MEDIDA PROTETIVA E DEMAIS ADOLESCENTES

Primeiramente, devemos refletir a respeito de uma questão que em muito causa desconforto e polêmica entre juristas, estudiosos e gestores de políticas para a juventude. O atendimento de medida socioeducativa deve ou não possibilitar espaço para incorporar adolescentes que não estão nesta situação?

Atualmente, o Programa Construindo a Liberdade opta por realizar o atendimento de adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas de Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida, juntamente com os demais adolescentes que não possuem qualquer tipo de comprometimento jurídico. Esta opção advém do entendimento de que a partir do paradigma da Proteção Integral, a medida socioeducativa referencia-se como instrumento de proteção do adolescente que devido a circunstâncias foi autor de atos infracionais. Desta forma, em última análise, o adolescente ao qual foi outorgada a autoria de ato infracional difere-se do outro adolescente meramente pelo fato de ter sido flagrado ou capturado pela polícia.

Nesta lógica, se estabelece um problema consideravelmente preocupante quando pensamos nas medidas de privação de liberdade em relação com a jurisprudência dos representantes do poder judiciário e a prática das instituições de internação⁶. Porém, quando pensamos no meio aberto, seja Prestação de Serviços à Comunidade ou Liberdade Assistida, não parece haver motivo para pensar em uma inicial segregação para posteriormente dar cabo ao processo de inclusão.

Outro elemento importante para a discussão deste tema é a necessidade de criar condições subjetivas para que o adolescente possa cumprir a medida socioeducativa em meio aberto e que ela seja significativa e transformadora para ele. Assim, é necessário tornar a

⁶ Como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, nas reflexões de Saraiva (2010) a respeito do Direito Penal Juvenil.

demanda obrigatória em demanda voluntária (SUDBRACK, 2003), fazer com que aquele adolescente que carrega a obrigação de cumprir a medida socioeducativa imposta, consiga percebê-la como algo pulsante em si mesmo e possa dar o sentido que lhe for apropriado através dos espaços possibilitados, de forma que o próprio adolescente sinta-se motivado a se permitir ser atravessado pelas relações estabelecidas na medida socioeducativa. Frente a isso, ter a possibilidade de ser acompanhado por seu círculo de amigos nas atividades do Programa estimula o adolescente a cumprir.

Gomes da Costa (2006) questiona se precisamos realmente criar uma metodologia exclusiva de trabalho com adolescentes em situação de risco pessoal e social? Se jovens envolvidos com questões de natureza jurídica demandam métodos e técnicas de ação social e educativa específicos para poderem desenvolver seu potencial? As circunstâncias em que esses educandos se encontram requerem um ferramental teórico-prático específico, para que eles possam se viabilizar como pessoas, cidadãos e futuros profissionais?

O autor responde a estes questionamentos com uma crença negativa, e compartilhamos com ele deste ponto de vista. Nas palavras de Gomes da Costa:

Não existe, na verdade, a demanda de se criar nenhuma proposta pedagógica singular para o desenvolvimento do processo social e educativo dirigido à população juvenil em situação de dificuldade. Como dissemos, tudo que serve para trabalhar com o adolescente serve para trabalhar com o adolescente em conflito com a lei. Todos os métodos e técnicas de ação social e educativa (ferramental teórico-prático) que funcionam com adolescentes funcionam também com os que se encontram em situação de vulnerabilidade. (2006, p. 74).

Neste mesmo sentido vale citar a descrição de Seda (1998) quando se refere aos programas desenvolvidos segundo o paradigma da proteção integral:

Ao mesmo tempo, esse programa organiza-se, metodiza-se, controla-se, avalia-se, estimulando, induzindo, orientando, ensinando, preparando a criança e o adolescente, e seus parentes e seus amigos, etc, para pensarem-se e sentirem-se sujeitos e cidadãos. Programas de Proteção e Programas Sócio-Educativos são programas de cidadania (*apud* BRITO, 2007, p. 135).

Desta maneira, o Programa Construindo a Liberdade (como supracitado) opta por abrir seu leque de atendimento para além dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, atendendo também medidas protetivas encaminhadas ao CREAS, adolescentes encaminhados por outros serviços como CRAS e Escolas, e ainda adolescentes cujo interesse em participar das atividades desenvolvidas no Programa surgiu por demanda voluntária, seja pela influência dos amigos ou pela própria busca ativa realizada pela equipe técnica.

3.3.2 ACOLHIMENTO

O acolhimento dos adolescentes que iniciam no Programa Construindo a Liberdade pode ser realizado de duas formas distintas, são elas: individual e coletiva.

INDIVIDUAL

Esta primeira se dedica principalmente aos adolescentes que estejam em situação de cumprimento da medida socioeducativa em meio aberto. O jovem e seu responsável legal são recebidos pelo coordenador e apresentados à proposta do Programa. Nesta conversa busca-se esclarecer ao máximo como funciona o processo judicial e o fluxo pelo qual o adolescente está passando, para que ele saiba em que terreno está pisando. Geralmente este processo de acolhimento e esclarecimento leva dois ou três dias.

A fim de facilitar o entendimento quanto à dinâmica das normas sociais, leis e valores, que o levaram a se comprometer juridicamente, bem como a representação de cada instância, instituição e representantes dentro deste fluxo, lança-se mão de alternativas lúdicas e próximas ao cotidiano do adolescente. Assim, o futebol trona-se um instrumento potencial para a visualização destes elemento supracitado.

Desta forma, utiliza-se o jogo de Futebol de Botão ou o vídeo game (Play Station/FIFA Soccer) como dispositivo para a discussão. Nas comparações realizadas, o “Juiz do campo” é o “Juiz do Fórum”; o Bandeirinha torna-se o Promotor de justiça; as regras do jogo fazem parte do conjunto de leis e códigos que regimentam a convivência em sociedade; os cartões (amarelo e vermelho) tornam-se as medidas socioeducativas ou as penas para adultos; o próprio time é o círculo social mais próximo do adolescente (família, amigos, ídolos, etc.), e o time adversário representa as outras pessoas com quem temos de nos relacionar dentro das normas de convivência; as torcidas representam a sociedade como um todo, que assiste tudo de longe e que pode ser motivadora ou extremamente cruel; a polícia fica representada pela própria polícia do estádio, que atua quando algo sai do controle, quando os jogadores ou torcedores expõem a si mesmo e aos outros a algum tipo de risco.

No acolhimento o adolescente escolhe qual oficina quer experimentar e participar e marca seus dias de comparecimento, além de responder a ficha de cadastro. No acolhimento individual se faz a investigação das questões sociais da família e realiza os primeiros encaminhamentos.

Se a medida socioeducativa imposta for de Prestação de Serviços à Comunidade, o adolescente será apresentado às atividades que poderá escolher para realizar durante o tempo em que estiver no Programa. As atividades desta medida estão voltadas à organização de eventos mensais abertos à comunidade, principalmente jovens da comunidade (veremos mais sobre isso a seguir).

COLETIVO

O acolhimento coletivo é realizado em formato de reuniões quinzenais chamadas de “Reuniões de Nossão” (Noção + Nosso). Todos os adolescentes que participam das atividades no Programa Construindo a Liberdade, necessariamente deve passar por pelo menos uma “Reunião de Nossão”, pois é nela que serão apresentados os combinados iniciais e serão esclarecidos os objetivos do Programa. Utiliza-se neste momento, também, o espaço para a discussão de alguma situação que deva ser levada ao conhecimento geral para que todos possam opinar a respeito da decisão a ser tomada.

Para manter a ludicidade da reunião e não torná-la algo “careta” e pouco atrativo, busca-se utilizar jogos ou elementos de áudio-visual. Uma das técnicas experimentadas consiste numa caixa que contém inúmeras situações ocorridas no próprio Programa, escritas de forma narrativa. A caixa vai passando pelo círculo em que os jovens e os educadores estão dispostos, e alguém lê alguma das situações e ela é discutida no grupo e incluída em um semáforo que está no meio da roda. Caso a situação seja tranqüila e possa acontecer sem problemas para ninguém ela irá para o verde. Caso a situação não ofereça grande risco, mas necessita de atenção, ela ficará no amarelo e, quando possível, sempre será decidida em coletivo. Se a situação oferecer risco ao sujeito ou aos outros e estiver em extremo desacordo com os combinados gerais ela será posta na cor vermelha.

No acolhimento coletivo não é necessário a participação dos responsáveis legais do adolescentes, embora estes serão chamados em algum momento para conhecerem o Programa. Quem estiver participando da “Reunião de Nossão”, fará (se preciso for) a opção pela atividade que deseja realizar e quais dias se compromete em comparecer⁷.

⁷ O combinado a respeito dos dias de comparecimento deve ser flexível do ponto de vista da equipe, para não se tornar um meio de segregação de turmas e nem uma forma de exclusão, pois muitos adolescentes não cumprem os combinados de horários e datas, e isto não deve ser motivo para ações de adestramento à horários e normas formais.

3.3.3 OFICINAS

As oficinas executadas no Programa Construindo a Liberdade se dividem em duas categorias: Oficinas Permanentes e Oficinas Esporádicas ou Espontâneas. Fazem parte das oficinas permanentes o Teatro e Artesanato, o Hip Hop (DJ), a Literatura e Preparação para o Mundo do Trabalho. Já nas esporádicas ou espontâneas são as oficinas de manutenção do espaço físico, xadrez, construção de carrinhos de rolimã, prática esportiva, trabalhos de expressão gráfica e visual (grafite e pichação, faixas, vídeos e fotografias), entre outros.

Não vamos nos estender em descrever cada oficina, porém é importante destacar que em nenhuma delas é esperado um resultado na forma de apresentação das produções. Cada atividade é atravessada por temas coletivos e sempre se busca possibilitar um sentimento de grande grupo entre todos os participantes.

A demanda dos adolescentes é que define o rumo de cada oficina, uma vez que ela não existe com a intenção de ensinar um conteúdo, mas sim de possibilitar um espaço e um instrumento de expressão e reflexão a cerca da realidade de cada jovem envolvido.

Na oficina de Literatura optou-se em focar as atividades na preparação para o mundo do trabalho, a fim de que os jovens se interessassem mais em experimentar esta atividade. Assim, o uso de poesias e textos busca auxiliar os jovens participantes a entenderem como funciona o mundo do trabalho, os direitos do trabalhador, as formas de relacionamento profissional, a confecção de um currículo, a escolha profissional, a divisão social do trabalho, etc.

As oficinas esporádicas e espontâneas partem, geralmente, dos próprios adolescentes envolvidos no Programa e é responsabilidade do Educador Social possibilitar instrumentos e espaços para que ela aconteça. Porém elas estão intimamente relacionadas com outro elemento que será discutido a frente, Espaços de Convivência Social, e por isso não nos estenderemos aqui.

3.3.4 ASSEMBLÉIAS E EVENTOS COLETIVOS

O Programa Construindo a Liberdade busca, através da organização de suas atividades, implicar cada vez mais os jovens enquanto sujeitos de suas próprias vidas⁸. Para isso, tenta-se realizar mensalmente uma assembléia para discutir questões relacionadas ao

⁸ Advém disso a preocupação em não moralizar as formas de existência. Não ter a intenção de ensinar a viver, mas sim de ampliar o leque de possibilidades de escolha para o adolescente.

funcionamento do Programa e possibilidades futuras de ação. Se almeja que todos os jovens que participam de alguma atividade no Programa Construindo a Liberdade possam estar presentes na assembléia, porém isto ainda está em processo de reconhecimento e diferentes estratégias estão sendo experimentadas para a legitimação da assembléia.

Uma das estratégias encontradas foi a realização de eventos coletivos mensais. Eles figuram como eventos promovidos pelo Programa e abertos para a comunidade em geral e podem ter diferentes formatos como, competição esportiva, evento cultural ou festa de confraternização. O evento coletivo é sempre precedido por uma reunião geral que tenta tomar forma de assembléia, e discutir tanto combinados referentes ao próprio evento, quanto ao Programa como um todo.

Os eventos já realizados foram: I Batalha Piraquarense de Cotonetes Gigantes e Guerra de Almofadas, HIP HOP – Território Sem Treta, Festa de Dia das Crianças e Festa do “DIA D...”. Além destes, ainda é realizado nas últimas sextas-feiras de cada mês uma sessão de cinema aberta a comunidade.

3.3.5 ESPAÇOS DE LIVRE CONVIVÊNCIA SOCIAL

Os espaços de convivência social são amplamente valorizados na proposta do Programa Construindo a Liberdade, entendendo que neles se estabelece, de forma sincera, a dinâmica de relacionamento do adolescente com o mundo que o cerca. Neste sentido então, existem espaços de “não fazer nada”, isto seja, salas com aparelho de som e mesa de ping pong onde os jovens que não quiserem participar de qualquer outra atividade possam ficar e curtir seu tempo. Nestes espaços os jovens dançam Break, jogam ping pong e futebol de botão, xadrez, futebol, vôlei entre outros. Existe também a possibilidade de acessarem materiais em áudio-visual, livros e gibis, além de poderem expressar suas marcas nas paredes, pois é liberada a utilização de “canetões” e giz de cera nas paredes.

Os espaços de convivência social possuem almofadas para permitir o conforto caso alguém queira dormir ou descansar, porém geralmente elas viram armas inofensivas numa constante guerra de almofadas onde todos saem suados, aliviados, sem machucados.

O Educador Social é o responsável pelos espaços de convivência e é neles que se dá a sua intervenção, uma vez que são nestes espaços que se facilita a possibilidade de criação de vínculo e referência com os jovens.

3.3.6 GRUPOS FOCAIS

Outra atividade desenvolvida no Programa Construindo a Liberdade são Grupos Focais para um determinado público ou com um tema específico. Desta forma, atualmente são realizados grupos com meninas de 12 a 15 anos obedecendo uma frequência semanal.

Para tanto, outros profissionais são convidados para trabalhar com alguns temas, por exemplo as psicólogas que compõe o quadro profissional do CREAS ou do CRAS.

3.3.7 VISITAS E PASSEIOS

Em diferentes épocas do ano são realizadas atividades externas ao ambiente físico em que o Programa Construindo Liberdade acontece. Neste sentido, são realizados passeios em reservas ambientais de Piraquara e em parques ecológicos. Além disso, são realizadas visitas em museus e cinemas no intento de aproximar os adolescentes de novas experiências estéticas.

Da mesma forma, as atividades externas procuram ampliar o acesso aos espaços públicos e que possam se sentir integrantes e pertencentes a estes lugares. A escolha dos locais a serem visitados são anteriormente postos em discussão na assembléia ou nas Reuniões de Nossão.

3.3.8 ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS

O atendimento as famílias é realizado em conjunto com o CREAS e CRAS, buscando fortalecer a rede que a família pode acessar a fim de conseguir auxílio na resolução de problemas e para que possam acessar seus direitos de forma autônoma e consciente.

Apesar das tentativas e realizar reuniões grupais com as famílias de adolescentes participantes do Programa Construindo a Liberdade, isto ainda não logrou o êxito esperado, pois a impossibilidade de trabalho nos finais de semana e/ou no turno da noite dificultam o comparecimento dos familiares.

Portanto, a família é acompanhada em visitas domiciliares (quando necessário) e em conversas sistemáticas com os educadores do Programa.

3.4 BREVE COMENTÁRIO SOBRE A ESTRUTURA TEÓRICO-METODOLÓGICO DO PROGRAMA CONSTRUINDO A LIBERDADE

Tendo descrito algumas das ações associadas à prática metodológica do Programa Construindo a Liberdade no Município de Piraquara, faremos uma breve análise de questões que podem fomentar discussões a respeito da intervenção em Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade.

É recorrente que a apropriação de práticas disciplinares tornem a valorização das regras, leis e normas uma pedra angular no atendimento socioeducativo de adolescentes em conflito com a lei ou de qualquer outro adolescente. Porém, compreendemos que necessitamos, mais que regras impostas e obedecidas, espaços livres de diálogo, onde as experiências sociais possam ocorrer de forma sincera, com segurança e reflexão. Espaços e tempos em que adolescentes e jovens que geralmente geram temporais na “ordem do dia” de instituições como escola e família, possam se implicar na construção do sentido das leis. Assim, “impor limite” aos jovens não se torna o objetivo almejado pelo Programa, mas sim um elemento constitutivo no processo de convivência social e que deve ser levado em conta, porém será sempre antecedido pela escuta, compreensão, aprendizado e expressão.

Não há nenhuma situação que leve a exclusão do adolescente do Programa Construindo a Liberdade. Todas as ocorrências extremas são levadas a discussão em coletivo e postas em análise pelo grupo. A grande maioria dos adolescentes atendidos no Programa estão evadidos da escola e muitos por motivo de expulsão, que apesar de ser proibida continua sendo uma prática comum de exclusão do sistema escolar.

A prática da exclusão se incorpora à subjetividade dos jovens que acabam por nortear suas ações pelo medo da exclusão (mesmo que, contraditoriamente, busquem ações que os obrigue a enfrentar e testar este medo) ou tendo a exclusão como alternativa de solução para tudo. As práticas do Programa Construindo a Liberdade buscam romper com este padrão de pensamento e trazer os acontecimentos para o diálogo, considerando que não há absolutamente nada que não possa ser conversado e solucionado através do diálogo e dos combinados que surgem por meio dele.

O emaranhado metodológico do Programa busca trazer à tona a possibilidade do adolescente poder se expressar e tornar-se visível na sociedade a partir de sua própria existência cotidiana. Que a prática socioeducativa não seja uma forma contemporânea de dominação das classes empobrecidas, mas que torne-se uma porta de entrada para o acesso

aos direitos e para experiências estéticas que possam servir como possível referência para a constituição do sujeito adolescente e jovem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi pautado nas páginas que seguiram, tentamos pontuar questões que possam servir de instrumental teórico e prático para a consolidação de uma política socioeducativa eficaz e justa. A partir das discussões a respeito da gênese da categoria juventudes e sua distinção quanto a compreensão de adolescência, tentamos romper com um pensamento homogeneizante e trazer a baila as pluralidades subjetivas e reais em que os jovens encontram-se inseridos atualmente.

As medidas socioeducativas em meio aberto ainda são temas bastante imprecisos nas publicações acadêmicas e mesmo na legislação que vigora no Brasil e na atuação dos representantes do Ministério Público e Judiciário. Assim, torna-se imprescindível que se abra espaços de trocas entre Programa especializados neste tipo de atendimento para que possam conhecer e construir novas práticas, pautadas em patamares éticos e estéticos, tentando não entregar-se ao moralismo ineficaz em que a sociedade se pauta, muitas vezes, quando trata dos “piores” (GOMES DA COSTA, 2006).

Dedicamos boa parte deste trabalho para esclarecer questões referentes à Política Nacional de Assistência Social e qual o contexto histórico-político em que ela emerge no Brasil. Abordamos o assunto de forma exaustiva por entender que é neste território político que a intervenção em Medidas Socioeducativas de Meio Aberto se mostra fértil e possível. Desta forma, por ser uma política pública nova, é necessário que a conheçamos em seus pormenores e que a partir da sua lógica nos seja possível criar linhas de fuga, ações desestigmatizadoras e potenciais para o desenvolvimento de uma juventude cheia de potencial.

Buscamos por meio deste trabalho esclarecer qual o papel das medidas socioeducativas e como ela pode organizar-se em Programa Especializados nos municípios, junto aos equipamentos do Sistema Únicos de Assistência Social.

Trazemos, sem grave preocupação, a necessidade de se revisar o Estatuto da Criança e do Adolescente em questões concernentes à prática de atos infracionais. Vimos como a privação de liberdade é muitas vezes utilizada para fins de proteção do adolescente, mas que, no entanto, práticas abusivas se fazem presentes no processo de cumprimento da medida. Assim que, além de estabelecer mais critérios para orientar a jurisprudência de Juízes e Promotores, e criar procedimentos que levem o adolescente a ter seus direitos de defesa completamente preservados visto a afluência da medida de privação de liberdade, é

necessário qualificar cada vez mais as medidas socioeducativas em meio aberto, para que elas realmente possam dar conta da transformação da realidade em que os jovens estão inseridos e de atuar realmente como uma porta de entrada para o sistema de garantia de direitos.

Acreditamos que a abordagem metodológica experimentada pelo Programa Construindo a Liberdade tem dado resultados interessantes na formação de coletivos juvenis, na ampliação de espaços de expressão e visibilidade, e na adesão dos adolescentes ao cumprimento da medida socioeducativa, porém ainda faltam modos de avaliação mais legítimos e eficazes para poder mensurar a sua efetividade.

Creemos ser de inegável relevância o aumento de publicações e pesquisas a cerca das medidas socioeducativas em meio aberto, com foco especialmente voltado para construções teórico-metodológicas que possam vir a fortalecer e clarificar essas políticas públicas para a sociedade, os jovens, os técnicos, os Juízes e Promotores e demais envolvidos nessa área.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Índice de Homicídios na Adolescência**. Brasília, SEDH, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Orientação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS**, 2005;
- BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social, 2006.
- BRASIL. Conselho Estadual de Assistência Social/PR. **Guia de Orientação: Habilitação Municipal à Gestão do SUAS**. Curitiba, CEAS/PR, 2009.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, CNAS, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Brasília, MDS, 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desenvolvimento Social: Guia de Políticas Públicas e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília, MDS, 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS Anotada**. Brasília, MDS, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS**. Brasília, MDS, 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Planos de Assistência Social: Diretrizes para Elaboração**. Brasília, MDS, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**. Brasília, MDS, 2008.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília-DF, 2006.

BRITO, L. M. **Liberdade Assistida no Horizonte da Doutrina de proteção Integral**. In. Psicologia: Teoria e Pesquisa, Brasília, Abr-Jun 2007, Vol. 23 n. 2, pp. 133-138.

COIMBRA, C. **Ser jovem, ser pobre é ser perigoso?** Niterói: Intertexto, Rio de Janeiro: 2004.

COIMBRA, C. C.; BOCCO, F.; NASCIMENTO, M. L. **Subvertendo o conceito de adolescência**. Arquivos Brasileiros de Psicologia, v. 57, n. 1, p. 2-11, 2005.

COIMBRA, C; NASCIMENTO, M. **Jovens Pobres: o mito da periculosidade**. In. FRAGA, P.; IULIANELLI, J. Jovens em tempo real. Rio de Janeiro: DP&A editora Ltda. 2003.

CRAIDY, C. M. **Da doutrina de proteção integral aos impasses na execução da medidas socioeducativas**. In. BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Prêmio Socioeducando 3ª edição: práticas promissoras - garantindo direitos e políticas públicas. São Paulo, 2010.

DAL POS, A. C. **Há critérios para o perdão? Um olhar sobre o subjetivismo na remissão e medida socioeducativa**. In. TRINDADE, J (org). Direito da Criança e do Adolescente: uma abordagem multidisciplinar. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

FOUCAULT, M. (1977). **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes.

FRAGA, P.; IULIANELLI, J. **Juventude, para além dos mitos**. In. FRAGA, P.; IULIANELLI, J. Jovens em tempo real. Rio de Janeiro: DP&A editora Ltda. 2003.

FUCHS, A. L. **Municipalização das medidas em Meio Aberto: possíveis caminhos para a consolidação de uma política pública**. In. BRASIL. Secretaria Especial dos

Direitos Humanos. Prêmio Socioeducando 3ª edição: práticas promissoras - garantindo direitos e políticas públicas. São Paulo, 2010.

GOMES DA COSTA, A (coord). **As bases éticas da ação socioeducativa: referenciais normativos e princípios norteadores.** In. BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, SEDH, 2006.

IPARDES. **Caderno Estatístico: Município de Piraquara.** Curitiba: IparDES, 2010.

MINAHIM, M. A. (coord). **ECA: Apuração do Ato Infracional Atribuído a Adolescentes.** In. BRASIL. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Série Pensando o Direito. Brasília, 2010.

OLIVEIRA, W. F. **Educação social de rua: bases históricas, políticas e pedagógicas.** *Hist. cienc. saude-Manguinhos* [online]. 2007, vol.14, n.1, pp. 135-158. ISSN 0104-5970. doi: 10.1590/S0104-59702007000100007.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Criança e da Juventude. **Edição Comemorativa 2010: Estatuto da Criança e do Adolescente e Legislação Complementar para a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes.** Curitiba, 2010.

POTRICH, Cilene Maria; QUEVEDO, Hercílio Fraga de. **Questões de arte e comunicação.** Entrevista Alcione Araújo. Passo Fundo: UPF, 2003.

SARAIVA, J. B. C. **Sujeito de direito: o acesso à justiça como direito declarado .** In. BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Prêmio Socioeducando 3ª edição: práticas promissoras - garantindo direitos e políticas públicas. São Paulo, 2010.

SILVA, A. A. **Modos de subjetivação e estratégias de governamentalidade: a constituição de um “sujeito infrator” nas tramas de um dispositivo jurídico.** Dissertação (Mestrado em Psicologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

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

VELHO, G. **Juventudes, projetos e trajetórias na sociedade contemporânea.** In. ALMEIDA, M. I.; EUGENIO, F (org). Culturas Jovens: novos mapas de afeto. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2006.

VICENTIN, M. C. G. **Intercensões psicologia e Justiça no âmbito da infância e da juventude: entre biopolítica e direitos humanos.** In. BERNARDES, J.; MEDRADO, B. (org). Psicologia Social e Políticas de Existência: fronteiras e conflitos. Maceió, ABRAPSO, 2009.