

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CESAR AUGUSTO PELLANDA  
HERON CARLOS FONTES

**PROCESSO DE “GESTÃO DA MUDANÇA” DIANTE DA RESISTÊNCIA DOS  
ENVOLVIDOS ÀS REORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS PARTICULARES AOS  
PROGRAMAS DE SEMILIBERDADE**

**CURITIBA  
2010**

CESAR AUGUSTO PELLANDA  
HERON CARLOS FONTES

**PROCESSO DE “GESTÃO DA MUDANÇA” DIANTE DA RESISTÊNCIA DOS  
ENVOLVIDOS ÀS REORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS PARTICULARES AOS  
PROGRAMAS DE SEMILIBERDADE**

Monografia apresentada ao Curso de  
Especialização em Gestão de Centro  
Socioeducativo do Departamento de  
Teoria e Fundamentos da Educação da  
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Américo Agostinho  
Rodrigues Walger

**CURITIBA  
2010**

# TERMO DE APROVAÇÃO

CESAR AUGUSTO PELLANDA  
HERON CARLOS FONTES

PROCESSO DE “GESTÃO DA MUDANÇA” DIANTE DA RESISTÊNCIA DOS  
ENVOLVIDOS ÀS REORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS PARTICULARES AOS  
PROGRAMAS DE SEMILIBERDADE

Monografia aprovada apresentada ao Curso de Especialização em Gestão de Centro Socioeducativo do Departamento de Teoria e Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Paraná.

Orientador:

---

Prof. Dr. Américo Agostinho Rodrigues Walger  
Departamento de Teoria e Fundamentos da Educação

---

---

**"DEVE-SE TER EM MENTE QUE NÃO HÁ  
NADA MAIS DIFÍCIL DE EXECUTAR, NEM  
PROCESSO MAIS DUVIDOSO, NEM MAIS  
PERIGOSO DE CONDUZIR, DO QUE INICIAR  
UMA NOVA ORDEM DE COISAS".**

***Nicolau Maquiavel***

## RESUMO

Particularidades do ambiente de cumprimento da medida socioeducativa de Semiliberdade, favorecem a constantes reorientações institucionais em específico quanto aos procedimentos que orientam os trabalhos. Diante desses corriqueiros delineamentos surgem processos naturais de resistência que podem comprometer o êxito dos serviços junto à medida. Diante desse fenômeno, emerge o gestor que possui a tarefa de trabalhar não só com a resistência, mas com todas as variáveis significativas que desencadeiam o processo da mudança, relacionando a essa atuação o termo “Gestão da Mudança”. Esse trabalho pretende estabelecer a relação existente entre as peculiaridades da execução da medida de Semiliberdade e os processos de mudança, chamando a atenção para a devida atuação do gestor à frente desse processo. A realização de pesquisa de cunho qualitativo reforça alguns aspectos evidenciados durante a explanação do trabalho. Desse modo, relatos foram feitos por profissionais que atuam ou atuaram nos programas de Semiliberdade do estado do Paraná, sem desprezar demais relatos de outros pontos do país, disponibilizados na literatura própria dessa área. Pesquisa bibliográfica e alguns dados quantitativos disponíveis, foram utilizados para estabelecer a propensão da Semiliberdade a reorientações institucionais. Adolescentes que cometem atos infracionais estão sujeitos a cumprir medidas socioeducativas, assim denominadas por priorizarem sua reinserção na sociedade, mediante a priorização de aspectos pedagógicos. O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a aplicação de algumas medidas socioeducativas, entre elas a de Semiliberdade, a qual deve ser cumprida em ambientes que favoreçam aspectos residenciais, próximos à comunidade de origem do adolescente. Nela o adolescente deve buscar, junto à rede externa de atendimento, todos os mecanismos disponíveis a cumprir a medida, ou seja, ter acesso à escolarização, profissionalização, esporte, cultura, lazer entre outros itens necessários ao seu pleno desenvolvimento. Por inúmeros fatores o programa de Semiliberdade detém algumas particularidades, as quais aliadas à sua precária relação com a rede externa de atendimento, o torna propenso a constantes mudanças. As mudanças são evidenciadas pela alteração de muitos aspectos, inclusive por adaptações dos procedimentos internos, que são postas a contornar dificuldades com a medida e falhas de atendimentos. O tema mudança organizacional é matéria de significativa atenção, gerando estudos bem elaborados pela área da administração. Gerenciar o processo de mudança é eleita como uma das atuações fundamentais para o êxito organizacional. Confirmou-se por meio desse estudo, que processos de mudanças são comuns aos programas de Semiliberdade, os quais devem ser administrados por gestores que estejam cientes da importância de se ter a disposição um modo técnico de gerenciamento das mudanças, que possibilite atingir as metas institucionais e aprimorar o atendimento socioeducativo.

Palavras-chave: Semiliberdade. Socioeducação. Gestão da mudança.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	6
1.2 QUANTO AO TEMA.....	7
1.3 PROBLEMA.....	8
1.4 OBJETIVOS.....	9
1.4.1 Objetivo geral.....	9
1.4.2 Objetivos específicos .....	9
1.5 JUSTIFICATIVA .....	10
1.6 METODOLOGIA .....	11
<b>2 PROPOSTAS DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO DECORRER DA HISTÓRIA – ALGUNS EXEMPLOS</b> .....	13
2.2 ATUAL MODELO FÍSICO PARA EXECUÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE SEMILIBERDADE.....	16
<b>3 MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE SEMILIBERDADE</b> .....	19
3.1 ESTABELECIMENTO DA MEDIDA NO BRASIL.....	19
3.2 INÍCIO DOS PROGRAMAS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO .....	21
3.2.1 Breve análise quantitativa entre as vagas ocupadas pelo regime de Internação e Semiliberdade.....	23
3.3 SEMILIBERDADE REGRA OU EXCEÇÃO.....	25
3.4 ALGUMAS PARTICULARIDADES DO PROGRAMA DE SEMILIBERDADE .....	29
3.5 DA INTERNAÇÃO PARA SEMILIBERDADE .....	33
3.5.1 Difícil implementação prática do Princípio da Incompletude Institucional .....	36
<b>4 OSCILAÇÕES PROCEDIMENTAIS DO PROGRAMA DE SEMILIBERDADE</b> .....	42
<b>5 GESTÃO DA MUDANÇA</b> .....	46
5.1 BREVE INTRODUÇÃO AO TEMA.....	46
5.2 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS .....	48
5.3 MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	50
5.3.1 Importância da Mudança organizacional .....	52
5.4 CULTURA ORGANIZACIONAL .....	54
<b>6 GESTÃO FACE À RESISTÊNCIA ÀS MUDANÇAS</b> .....	57
<b>7- CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	64
<b>8- REFERÊNCIAS</b> .....	68
<b>ANEXOS</b> .....	75

## 1 INTRODUÇÃO

Por meio de diversas observações, estimuladas por discussões e apontamentos estabelecidos no decorrer do curso de especialização de Gestão de Centros Socioeducativos, optou-se por abordar um fenômeno que integra o cotidiano da maioria dos gestores frente à tentativa de implantar as alterações necessárias ao aperfeiçoamento de seu trabalho. Tal fenômeno corresponde à oposição dos membros envolvidos com a instituição, às ações do gestor que, de algum modo, alterem aspectos organizacionais na busca da evolução procedimental. Esta resistência às mudanças institucionais de qualquer natureza, reflexo de iniciativas propostas pela gestão, representa um dos fatores que dificulta e pode comprometer o êxito dos objetivos a que se propõe o gestor e até mesmo gerar um colapso institucional dada às particularidades dos programas de semiliberdade. A dificuldade de adaptação às mudanças pode partir de qualquer pessoa que de algum modo esteja envolvida com a dinâmica do órgão gerido. Em se tratando de programas que executem a medida socioeducativa de semiliberdade, além de funcionários e internos, membros do poder judiciário, ministério público, efetivo policial, prestadores de serviços, familiares dos internos, enfim, todos aqueles que de alguma maneira relacionem-se com estes programas, podem demonstrar comportamentos de oposição às mudanças propostas. Contudo, a pretensão deste estudo é o de focar a reação às mudanças provenientes dos membros que estão sujeitos diretamente à gestão, ou seja, funcionários e internos, sem desconsiderar a influência da inter-relação com os demais envolvidos. Esta abordagem pretende não somente ater-se à resistência às mudanças relacionadas a alterações de cunho administrativo, ou seja, originárias de iniciativas promovidas pelo gestor que, de algum modo, altere a rotina institucional, mas também aquelas motivadas pela substituição do próprio gestor, fato que ocorre corriqueiramente em determinados programas, que mesmo mantendo intacto o teor procedimental da instituição pode ser registrado, de algum modo, refratariedade dos atores envolvidos a partir de sua chegada.

Cabe salientar que muitas das mudanças são ensejadas em virtude das particularidades inerentes ao sistema socioeducativo nacional a que somos afetos.

Sendo a administração pública no Brasil norteada por muitos princípios e

orientações da administração privada, e face ao seu incipiente arcabouço procedimental, parte do embasamento teórico da presente abordagem utilizou orientações pertinentes à administração privada não descartando é claro a matéria existente a respeito da administração pública. Neste sentido, proveniente das escolas da administração privada, sacramentado está o termo “gestão da mudança” o qual enfoca basicamente, entre outros, a referida resistência dos membros da instituição às mudanças, de qualquer natureza, no ambiente de trabalho e a adequada ação do gestor frente a este fenômeno. Diante da vasta contribuição literária sobre o tema, far-se-á a tentativa de traçar um paralelo às problemáticas correlatas, verificadas na administração pública, em particular as específicas aos programas de semiliberdade.

Mudanças e adaptações são fatores constantes quando se está envolto por um sistema socioeducativo fragmentado e debilitado. Face à proposta deste curso, seja ela, entre outros, a de formar uma visão crítica aos delineamentos das gestões vigentes, com fito em contornar limitações do sistema, é natural o pensamento que mudanças possam ser implementadas. e diante delas surjam as correspondentes atitudes de resistência, as quais serão o foco de nosso estudo. Saliendo que tal resistência não poderá ser encarada unicamente como uma postura negativa e perniciosa, mas sim parte de um processo natural de adaptação e aprimoramento do modo de gestão. Face ao exposto, será tomado o devido cuidado de não direcionar o estudo no sentido de excluir os movimentos contrários às alterações institucionais, mas sim buscar entender este complexo fenômeno, a fim de permitir implantação das mudanças necessárias e que a resistência possa ser encarada como parte deste processo de modificação e realimente-o com intuito de depurá-lo.

## 1.2 QUANTO AO TEMA

O tema do estudo proposto seguirá basicamente duas orientações. Uma relacionada à área da administração e outra inerente à doutrina socioeducativa. O título “Gestão da Mudança” é de domínio de estudos de teorias da administração, em grande parte privada, o que na seqüência será demonstrado junto à

fundamentação teórica, e corresponde sucintamente a como o gestor deve posicionar-se frente às reações causadas por propostas de mudanças ligadas a instituição na qual atua, a fim de implementá-las ou não. Desse modo, pensou-se em abordar esta postura gerencial frente a tais reações potencializadas pelas particularidades dos programas socioeducativos de semiliberdade, os quais são regidos pelos dogmas socioeducativos. Assim, a doutrina que trata de assuntos ligados à socioeducação será consultada, em particular a parcela afeta aos programas de semiliberdade ou mesmo aquelas comuns às demais matérias do sistema socioeducativo necessárias a delinear os temas propostos neste trabalho.

### 1.3 .PROBLEMA

Basicamente o problema central abordado neste estudo seria primeiro a falta de habilidade técnica específica da área da administração, ou seja, o fato do gestor não estar qualificado para operar as mudanças necessárias na instituição podem comprometer seu êxito como gestor, visto que para gerenciar mudanças é necessário ao menos identificar a necessidade de buscar auxílio técnico. Outro aspecto que merece atenção, e se correlaciona com o problema posto anteriormente, é a refratariedade às mudanças institucionais como fator ensejador de possíveis desestabilizações e desencadeador de outros processos singulares, potencializados pelas peculiaridades inerentes aos programas que executam a medida socioeducativa de semiliberdade. Tal fator, se não abordado e encarado de modo técnico pode desencadear situações imprevistas e possíveis danos irreversíveis à execução do programa socioeducativo, bem como, dada às particularidades deste programa, até comprometer a integridade física e moral dos sujeitos envolvidos com o processo.

## 1.4 OBJETIVOS

### 1.4.1 Objetivo geral

O objetivo deste trabalho é o de chamar a atenção dos gestores para o fato da necessidade de possuir conhecimentos específicos para administrar programas de semiliberdade ou mesmo outras instituições com fenômenos correlatos. Para tanto, a abordagem do fenômeno da resistência às mudanças institucionais oferecida pelos sujeitos ligados aos programas socioeducativos de semiliberdade, que façam despertar a atenção do gestor à problemática, serão abordados, indicando que existem subsídios técnicos e científicos particulares, em grande parte ao ramo da administração, que se forem buscados lhe darão o esteio necessário a propiciar a adequada atuação do gestor frente a tal fenômeno. Diante de tal atuação, balizada pelo referido entendimento técnico a respeito do fenômeno em tela, o gestor poderá suprimir eventuais percalços posicionados face ao objetivo de sua atuação, não somente combatendo-os, mas também valendo-se de tal situação a servir de elemento verificador de seu desempenho com fito no aperfeiçoamento do exercício de sua gestão.

### 1.4.2 Objetivos específicos

Para abordar o fenômeno da resistência às mudanças, faz-se necessário formar um entendimento crítico, com base nos estudos científicos sobre o tema, que poderão subsidiar identificação de quais os sujeitos envolvidos, suas características, intenções e motivações. A postura e controle do gestor frente ao problema serão abordados.

O estabelecimento de conceitos como "gestão da mudança", organização, cultura organizacional, mudança organizacional, entre outros, serão abordados a orientar o gestor quanto a necessidade de conhecer e promover a busca de mais conhecimento sobre esta área.

A fim de correlacionar as particularidades dos programas de semiliberdade ao surgimento de algumas dificuldades que ensejem mudanças e por conseqüência movimentos de resistência, alguns parâmetros ligados à área socioeducativa serão estabelecidos e estudados.

## 1.5 JUSTIFICATIVA

A dinâmica dos trabalhos realizados junto aos programas socioeducativos de semiliberdade possui características singulares, se comparados a qualquer outro ramo de atuação que exerça suas funções junto a pessoas em regimes de restrição de liberdade. Desse modo, utilizar-se de um rol procedimental análogo a campos paralelos de atuação como, por exemplo, o sistema de restrição de liberdade para adultos, é no mínimo um ato precipitado e até mesmo temerário. Em face disso, o modo de executar os serviços junto aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de semiliberdade, possui métodos peculiares e incipientes frente aos trabalhos realizados. Diante de tais características é comum a recalibragem e até mesmo modificações totais de alguns procedimentos. Também as substituições de gestão dos programas socioeducativos de semiliberdade, podem ser corriqueiras face às suas demandas particulares, e demais motivos, gerando então um clima de incerteza e resguardo das pessoas envolvidas.

Face às referidas mutações no cenário institucional, restrições de várias vertentes fazem parte do cotidiano e acabam por canalizar grande parcela das atenções gerenciais, de modo errôneo, as quais se fossem previamente balizadas ou ao menos previstas, o empenho poderia ser destinado a gerir adequadamente a casa. A oposição às mudanças institucionais é fenômeno comum e pode ser encarado como um entrave ou até mesmo como uma ferramenta útil para os delineamentos da própria gestão. Torna-se fator negativo e comprometedor dos serviços quando não é devidamente identificado e trabalhado o problema. Por tratar-se de uma reação natural às alterações do *modus operandi* institucional, a esta reação de resistência ensejou-se um amplo espectro de estudos que visam, entre outros, registrar, entender e dar soluções e até mesmo utilizar de forma positiva tal fenômeno a fim de otimizar gestão institucional.

## 1.6 METODOLOGIA

A pesquisa irá ater-se a dados de cunho qualitativo vivenciados na prática profissional e a interpretação dos fenômenos será auxiliada por meio de análise bibliográfica correspondente, basicamente à duas vertentes envolvidas neste trabalho. Uma delas diz respeito a alguns conceitos e estudos muito bem abordados e fundamentados pela área da Administração em específico referente ao tema “gestão da mudança”, fator amplamente discutido, principalmente em estudos ligados à administração privada, com rica literatura disponível, conforme será demonstrado no decorrer deste estudo. Outro ramo, que merece atenção para as abordagens, e de grande intimidade com a temática – a Socioeducação – terá significativa importância, e seus delineamentos postos pela via bibliográfica reforçarão a linha argumentativa desta pesquisa. Desse modo, a fonte para a pesquisa terá apoio em teses, dissertações, artigos, livros, periódicos científicos, anais de congressos, entre outros.

O ponto fundamental deste estudo é o de estabelecer uma ligação entre as constantes mudanças de posturas gerenciais ensejadas pelas dificuldades típicas do sistema socioeducativo, em particular as relacionadas às características singulares deste ambiente e pela dificuldade de operacionalização dos programas que executam a medida socioeducativa de semiliberdade. Em nome do ditame da incompletude institucional, ou seja, a necessidade pedagógica de buscar junto à rede externa ao programa de semiliberdade, elementos necessários que possibilitem ao adolescente o esteio necessário à execução de sua medida, surgem as dificuldades, ensejadas, entre outras, pela falta de integração entre a rede e o sistema socioeducativo, gerando assim constantes adaptações. Tais particularidades, dificuldades e precariedades do sistema socioeducativo serão demonstrados, além da análise bibliográfica, pelo auxílio de outros elementos metodológicos que poderão confirmar a existência de fatores precursores dos constantes realinhamentos gerenciais.

Elementos metodológicos como a observação, seja ela simples ou mesmo participativa dos integrantes desta pesquisa, face a significativa ligação profissional

com o tema, será fundamental para o levantamento dos dados empíricos que irão nortear este trabalho. Dada à proximidade e facilidade de contato com profissionais da área socioeducativa e da rede externa de atendimento, a coleta de dados por meio de entrevistas, fornecerá elementos de suma importância que poderão trazer luz a alguns delineamentos da pesquisa, com a possibilidade de confirmação de dados bibliográficos e possível surgimento de outros aspectos.

Alguns dados quantitativos poderão ser utilizados a estabelecer, algumas alterações de gestão do programa socioeducativo de semiliberdade e demais particularidades, que de alguma forma motivaram mudanças.

## 2 PROPOSTAS DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO DECORRER DA HISTÓRIA – ALGUNS EXEMPLOS

Com o intuito de situar o programa socioeducativo de semiliberdade nos moldes propostos atualmente, é de relevante importância exemplificar historicamente alguns passos do caminho percorrido até chegar ao atual sistema de atendimento, em específico quanto a sua estrutura física e procedimentos de intervenção. O objetivo não é exaurir, ou mesmo abordar com grande especificidade o histórico dos ambientes que, de algum modo, executavam programas de intervenção junto a crianças e adolescentes que cometeram atos ilícitos ou qualquer fator relevante da época a ensejar sua tutela. Desse modo, há a importância de traçar um paralelo, por meio de algumas características pontuais, de como foi e como é o tratamento a estes adolescentes, em particular ligado às características dos programas de semiliberdade.

A intenção é verificar se no passado existiu algo ao menos similar aos programas de semiliberdade propostos na atualidade, podendo então ser verificada a maturidade ou não da execução dessa medida socioeducativa.

O Código do Império de 1830 referenciava ações ilícitas realizadas por adolescentes, dispondo que menores de 14 anos poderiam ser responsabilizados desde que tivessem agido com discernimento (CERQUEIRA, 2005). Esses então eram recolhidos às Casas de Correção, que nada tinham a ver com o aspecto de casas, mas sim verdadeiras prisões, como descreve Fernando Salla em sua obra *As prisões de São Paulo*:

A Casa de Correção compreendia também outras dependências destinadas ao calabouço, onde ficavam os escravos que eram recolhidos ali por seus senhores, para serem castigados, ou fugitivos que eram capturados. Não raro se encontram referências a presos condenados a pena de galés que para ali eram também levados. O próprio Código Penal (artigo 13) previa o recolhimento para a Casa de Correção dos menores de catorze anos que houvessem cometido crime e no qual ficasse constatado que “obrarão com discernimento.” (SALLA, 1999, p. 85).

Com base no texto do autor, fica clara a idéia que tais ambientes em nada tinham de semelhança com o aspecto de “casa”, conforme proposta feita em sua denominação “Casa de Correção”. Não existia qualquer tipo de separação dos internos, seja por idade, ato ilícito praticado, ou mesmo condição, pois conforme comenta o autor, ali eram recolhidos escravos, fugitivos e presos condenados.

Evaristo Moraes, em sua obra, *A criminalidade da Infância e Adolescência*, complementa a visão decadente destes ambientes, tecendo comentários a respeito de tais casas:

A casa de correção, que se poderia chamar "casa de corrupção", essa grande fornecedora do Tribunal de Jury e da penitenciárias, está julgada e condenada: esperemos que ela, cedo desapareça, só restando a sua lembrança como um pesadelo. Se o principio é odioso, que dizer da sua aplicação e dos seus resultados? Os jovens condenados não tem ilusões a respeito: desde que penetram em tais casas se sentem perdidos. (MORAES, 1927, p.69-70).

Com base no relato angustiado do autor, fica nítida a idéia de quão precário era o atendimento a tais adolescentes da época.

Com o Código Penal da República, elaborado em 1890 maiores de 9 anos até 14 anos de idade poderiam ser responsabilizados por atos ilícitos, desde que tivessem discernimento em relação ao ato praticado. Eram então internados em “estabelecimentos industriais disciplinares” (CERQUEIRA, 2005, p. 12), os quais, em que pese a intenção de recuperação, onde “acreditava-se que toda criança delinqüente poderia ser recuperada nas colônias agrícolas e nas fábricas industriais” (MOCELIN, 2007, p. 33), tal fato era de difícil verificação. A base pedagógica era a regeneração do individuo desencadeada pelo exercício laboral e a disciplina. Este aspecto é descrito por meio do artigo, de Sérgio C. Fonseca, “A Regeneração Pelo Trabalho: O Caso do Instituto Disciplinar em São Paulo (1903-1927)” *veiculado por meio da Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo, o qual diz:*

Aos internos, eram ministradas disciplinas semelhantes àquelas dos currículos escolares, com conteúdo muito parecido também. As atividades baseadas na agricultura, ou em oficinas, a disposição sempre em filas ao estilo militar – com os braços para trás, ou em posição de sentido –, são componentes da atuação do Instituto sobre os internos e mostram que tais práticas deram corpo a uma educação disciplinadora, voltada para a reforma do caráter e assentada no trabalho como recurso educativo. (FONSECA, 2008, p. 3).

Denota-se que a questão disciplinar, aliada ao aspecto laboral, norteara a medida. Tal apego às questões de aprendizado profissional tem muito mais relação com o contexto histórico da época do que com o aspecto pedagógico, visto que após a revolução industrial o trabalho foi posto em primeiro plano face aos interesses econômicos da época.

Em 1935, o então instituto foi reformulado para dar lugar aos reformatórios, no caso de São Paulo convertido no Reformatório Modelo de Menores (MOTTA, 1935).

No Rio de Janeiro, até meados da década de 1920, menores presos pela polícia eram encaminhados para Escola Premunitória Quinze de Novembro, Colônia Correccional de Dois Rios e a Escola de Menores Abandonados e também poderiam ser encaminhados para Casa de Detenção e o Depósito de Presos, locais destinados aos adultos, mas que podiam receber menores. (ZAMORA, 2005). Segundo a autora, os menores eram encaminhados a tais instituições desde aqueles que respondessem processos judiciais ou mesmo os classificados como abandonados, vadios, entre outros, que podiam ser encaminhados por outros motivos como forma de castigo. Segundo Zamora (2005, p.15) “o isolamento na Colônia era dos mais dolorosos, pois, sendo localizada na Ilha Grande, os internos permaneciam afastados de seus laços afetivos.” Tais ambientes fomentavam, por assim dizer, a condição de delinqüente, onde os internos se viam submissos à vontade do chefe de polícia ao qual eram direcionados os pedidos de restituição de liberdade.

Em 1926 é inaugurada a Escola João Luiz Alves, instalada na antiga Colônia de Alienados na Ilha do Governador, a qual recebia adolescentes entre 14 e 18 anos sentenciados pelo Juiz de Menores, assim denominado na época. Lemos Brito, então diretor da Escola, no seu discurso de inauguração, afirmando que ela destinava-se a receber “menores delinqüentes” que a justiça entenda ser necessário “segregar” do convívio social “até que se curem e se façam elementos úteis” (BRITO, 1959, p. 552). Cabe salientar que Lemos Brito idealizou uma escola sem muros e grades, primando por um sistema educacional pautado pela instrução moral, profissional e de exercícios físicos sendo proibidos os castigos físicos de qualquer forma. (ZAMORA, 2005). A mesma autora ainda descreve a evolução, ou melhor dizendo, a involução da Escola proposta por Lemos Brito:

O velho casarão, entre o mato e as árvores frondosas, sofreu reformas, segundo a orientação de Lemos Brito, apesar das censuras pelo temor das evasões. Brito informa que nos dois primeiros anos de funcionamento da Escola não houve fugas ou motins. Sabemos por relatos descontínuos que, com a mudança de regime, as fugas começaram a acontecer. Em 1936, foram 15, e em 1938, 13 evadiram. (ZAMORA, 2005, p.18).

Diante deste contexto de fugas e rebeliões, a Escola idealizada por Lemos

de Brito foi transformada em escola primária e transferida para outra localidade, o que não resolveu o problema de insatisfação dos internos, culminando com um grande motim, fato que motivou a transferência dos adolescentes para a Casa de Detenção, “fazendo com que quase meio século de esforços rumo à educação” acaba-se com este trágico desfecho. (ZAMORA, 2005, p.18).

Esta proposta de Lemos Brito, guardadas as particularidades da época e proporções de ordem física, é talvez a que mais próxima chegue da atual proposta. Mesmo assim existe um abismo, em vários aspectos, que as distinguem. Um importante paralelo que pode ser feito é quanto a questão da proposta de execução que não contemple ou mesmo priorize aspectos físicos de infra-estrutura direcionados a contenção dos adolescentes. A seguir, serão evidenciados os atuais aspectos físicos do programa de semiliberdade e algumas particularidades decorrentes dele.

## 2.2 ATUAL MODELO FÍSICO PARA EXECUÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE SEMILIBERDADE

Um grande questionamento dos operadores dos programas de semiliberdade atualmente é qual seria o modelo físico e correlatos procedimentos operacionais, adequados para a execução da medida. O Estatuto da Criança e do Adolescente não fornece nenhum parâmetro quanto a isso, deixando os executores da medida inseguros e adstritos ao que preconiza a doutrina socioeducativa. Um grande alento é o que estabelece o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, quanto a estrutura do programa de semiliberdade, o que enfim sugere um norte aos operadores da medida. Desta forma estabelece o SINASE:

### 7. PARÂMETROS ARQUITETÔNICOS PARA UNIDADES DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

7.3. Específicas às Unidades de atendimento socioeducativo de semiliberdade:

- 1) considerar um número de até vinte adolescentes em cada Unidade de atendimento, sendo sua localização em bairros comunitários e em moradias residenciais;
- 2) prever espaços para o atendimento técnico individualizado e em grupo, para coordenação técnica e administrativa, cozinha e área de serviço, quartos e banheiros em número suficientes conforme projeto pedagógico específico, sem, contudo descaracterizá-la do modelo residencial;

3) considerar que os quartos sejam ocupados por no máximo quatro adolescentes tendo no 5,00m<sup>2</sup> para quarto individual, com dimensão mínima de 2,00m e acrescentar 1,5 m<sup>2</sup> por adolescente adicional, atendendo critérios de conforto, segurança, e viabilidade econômica. Além disso, é necessário um banheiro para cada dois quartos para uso dos adolescentes; e

4) prever, para os casos de atendimento de ambos os sexos, quartos e banheiros separados por sexo. (BRASIL, 2006).

Denota-se por meio das orientações que o ambiente de semiliberdade deve lembrar uma residência comum que, apesar de guardar alguns itens representativos de um ambiente institucional, visto possuir normativas, funcionários, rotinas, etc, difere do utilizado pela internação, correspondendo então a espaços que fomentem a integração comunitária do adolescente.

Cabe salientar que, sopesando que em muitos estados a medida já vem sendo executada conforme a proposta do SINASE, outros ainda possuem modelos arquitetônicos diferenciados. (FUCHS, 2004, p. 166-170). Lembrando que os preceitos do SINASE remetam ao ano de 2006, 16 anos após a promulgação do ECA, o que sugere uma significativa lacuna temporal, na qual muitos programas se desenvolveram de forma aleatória, passando agora por um processo de adaptação a nova orientação.

No decorrer da história, como anteriormente exemplificado, o aparato arquitetônico e seu correlato *modus operandi*, em nada condiziam com a mencionada proposta estabelecida pelo SINASE. Sendo assim, resta clara a noção de quão incipiente é atualmente a operacionalização da medida socioeducativa de semiliberdade, considerando que somente a pouco tempo foi feita uma proposta arquitetônica por meio de um documento oficial. Em face disso, o rol procedimental que norteia o desenvolvimento operacional da medida carece de maturidade suficiente a torná-lo isento, ou ao menos pouco propenso a adaptações e ajustes. É claro não bastar um grande caminho histórico para tornar irrefutáveis os procedimentos de qualquer área de atuação, pois no decorrer do tempo, assim como a depuração de processos pode resultar em acertos, da mesma forma erros podem tornar-se "sacramentados" ficando ainda mais difícil sua supressão. Entretanto, sua incipiência pode revelar-se como sendo um fator de inquestionáveis dificuldades gerenciais, visto parecer lógico que o novo não nasce pronto. Traçando um paralelo a organizações privadas com objetivos diversos, mas particularidades gerenciais análogas, pode-se afirmar que a experiência ao longo do tempo é um fator que diminui o risco de sua sucumbência ao fracasso. Seguindo este ponto de vista

Pandolfo e Veloso afirmam a respeito:

Deve-se salientar que durante toda a vida a empresa enfrenta risco de extinção, mas esses tendem a ser minimizados à medida que o tempo de atuação passa. Obviamente que isso ocorre em razão da maior experiência adquirida, da credibilidade do mercado entre outros. (PANDOLFO; VELOSO, 2000, p. 81).

O estágio inicial que se encontra a execução da medida socioeducativa de semiliberdade representa um dos fatores que a torna suscetível a constantes adaptações tanto físicas quanto procedimentais. Particularidades desta medida também a torna propensa às mutações de inúmeras naturezas. Diante disso, é necessário, na seqüência, tecer algumas considerações específicas a respeito desta singular medida socioeducativa, que por sua vez podem potencializar processos de mudanças, necessárias a compensar eventuais dificuldades.

### 3 MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE SEMILIBERDADE

#### 3.1 ESTABELECIMENTO DA MEDIDA NO BRASIL

Complementando a linha de raciocínio estabelecida anteriormente, é importante comentar a respeito do surgimento da medida socioeducativa de semiliberdade no Brasil, chamando a atenção novamente para o seu exíguo lapso temporal de existência, e correlata incipiência de sua execução, fato que sugere sua imaturidade, e por sua vez, aliada às demais particularidades da medida, faz com que esteja num processo de constante evolução, adaptação e revisão procedimental.

O termo “semiliberdade”, relacionado a adolescentes praticantes de atos ilícitos penalmente previstos, foi mencionado já no denominado “Código de Menores”, Lei Federal 6697 de 1979, por meio de seu artigo 39 o qual tinha a seguinte dicção:

Art. 39. A colocação em casa de semiliberdade será determinada como forma de transição para o meio aberto, devendo, sempre que possível, utilizar os recursos da comunidade, visando à escolarização e profissionalização do menor. (BRASIL, 1983).

Em que pese a clareza do artigo ao mencionar o regime de semiliberdade, esse, durante a vigência do código de menores, não teve sua implementação de acordo com o previsto no dispositivo legal. Afirmativa correlata tece Paulo Lucio Nogueira ao comentar na época, dois anos antes de sua extinção, a respeito do supracitado artigo do Código de Menores, mencionando que: “Infelizmente não dispomos de casas de semiliberdade para a readaptação do menor que precisa ser recolhido, como forma de transição para o meio aberto.” (NOGUEIRA, 1988, p. 84). Em que pese a afirmativa do autor, justamente no ano de 1988, há o registro de início do programa, ainda sob a égide do Código de Menores, no estado do Rio de Janeiro. (FUCHS, 2009).

A medida socioeducativa de semiliberdade foi assim denominada a partir da promulgação da lei 8069 em 13 de julho de 1990, por meio de seu artigo 120, o qual sucintamente estabelece alguns parâmetros a respeito desta matéria, com orientações similares às do Código de Menores, com algumas inovações:

Art. 120 - O regime de semiliberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

§ 1º - É obrigatória a escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que possível, ser utilizados os recursos existentes na comunidade.

§ 2º - A medida não comporta prazo determinado, aplicando-se, no que couber, as disposições relativas à internação. (BRASIL, 1990).

Diante deste artigo posto a regulamentar a medida, superficialmente pode-se deduzir quanto às dificuldades de conduzi-la, visto tratar de linhas gerais, o que dá ao seu executor certa flexibilidade aliada a uma grande incerteza de como proceder adequadamente a atingir o êxito desejado.

Esta medida muito pouco se assemelha ao regime semi-aberto previsto no Código Penal Brasileiro (Decreto-lei nº 2848 de 07/12/1940) e Lei de Execuções Penais (Lei Nº 7.210, de 11/07/1984 alterada pela Lei 12313 de 19/08/2010) destinada aos adultos, visto que estes submetem-se às regras dos sistemas prisionais destinados para este fim, os quais não lembram os ambientes residenciais sugeridos para o cumprimento da medida do adolescente nos programas de semiliberdade, em que pese a letra da lei sugerir algo neste sentido:

#### CAPÍTULO IV DA CASA DO ALBERGADO

Art. 93. A Casa do Albergado destina-se ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime aberto, e da pena de limitação de fim de semana.

Art. 94. O prédio deverá situar-se em centro urbano, separado dos demais estabelecimentos, e caracterizar-se pela ausência de obstáculos físicos contra a fuga.

Art. 95. Em cada região haverá, pelo menos, uma Casa do Albergado, a qual deverá conter, além dos aposentos para acomodar os presos, local adequado para cursos e palestras.

Parágrafo único. O estabelecimento terá instalações para os serviços de fiscalização e orientação dos condenados. (BRASIL, 1984)

Cabe salientar que, segundo Nucci (2007) este regime, nos moldes propostos, sequer existe no Brasil, sendo sua execução então vinculada a ambientes prisionais diferentes de uma “casa”.

Quanto à execução da medida de semiliberdade Fernanda D. M. Cerqueira em sua obra que aborda noções gerais do Estatuto da Criança e do adolescente, resume o que dispositivo legal prevê:

Durante o cumprimento da medida o jovem deverá freqüentar a escola, assim como participar de cursos técnicos e profissionalizantes que o ajudem na inserção do mercado formal de trabalho, possibilitando-se, também, a

realização de atividades externas, sem autorização judicial, mas com a permissão do orientador ou coordenador da casa de semiliberdade, que avaliará a conveniência e maturidade do jovem para exercício da referida atividade. (CERQUEIRA, 2005, p. 97-98)

De fato, a descrição da autora quanto ao modo de cumprimento da medida assemelha-se, em linhas gerais, ao que deve ocorrer na realidade. Somente uma ressalva referente à autonomia do “orientador ou coordenador da casa”, o qual não deve decidir sozinho quanto às etapas a serem conquistadas pelo adolescente junto ao programa, mas sim deve tomar tais decisões, auxiliado por uma equipe multidisciplinar qualificada para tanto.

A citação anterior descreve exatamente o que se pode extrair do dispositivo legal em relação à execução da medida de semiliberdade. A doutrina ligada a esta área da socioeducação, sugere alguns modos de execução de programas de semiliberdade, alinhados à letra da lei em alguns aspectos, mas com muitas outras indicações sem base legal, o que torna difícil sua operação. Talvez seja necessária uma regulamentação legal mais abrangente, visto que após 20 anos de existência a ideia que mais amadureceu é que a medida precisa ser melhor detalhada.

### 3.2 INÍCIO DOS PROGRAMAS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Parece lógico que logo após ser promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente, surgindo a obrigatoriedade legal de executar a medida, os estados e municípios deveriam propor a implantação dos programas e iniciarem, após um lapso temporal necessário, a sua execução. Cabe salientar que o código de menores de 1979, em 11 anos de existência, mesmo com a previsão expressa na lei, não foi efetivo o suficiente para se implantar a medida de semiliberdade. Do mesmo modo, o ECA não foi suficiente para implantação da medida, imediatamente após sua promulgação, ao contrário, em muitos estados ela sequer existe. Só para se ter uma idéia como estes processos podem tornar-se morosos, na capital do Paraná, considerada capital modelo, com toda sua infraestrutura, somente foi implantada a medida, gerenciada pelo poder executivo, no ano de 2004, 14 anos após o início de vigência do ECA. O único registro de implantação da medida, anterior ao ECA, ou seja, na vigência do Código de menores, de acordo com o comentado anteriormente,

foi em 1988 no Estado do Rio de Janeiro. Para ilustrar este ponto de vista tomamos emprestado o levantamento feito por Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs, em sua bem elaborada tese de doutorado intitulada: *Telhado de Vidro: As Intermitências do Atendimento Socioeducativo de Adolescentes em Semiliberdade*, onde são postos, até o ano de 2008, o início de implantação da medida em cada estado brasileiro:

<b>REGIÃO</b>	<b>ESTADO</b>	<b>ANO</b>
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	2002
Centro-Oeste	Goiás	2000
Centro-Oeste	Distrito Federal	1991
Nordeste	Paraíba	1997
Nordeste	Ceará	1990
Nordeste	Piauí	2001
Nordeste	Bahia	1994
Nordeste	Rio Grande do Norte	1994
Nordeste	Sergipe	2002
Nordeste	Maranhão	1995
Nordeste	Pernambuco	1998
Nordeste	Alagoas	2002
Nordeste	Pernambuco	1998
Nordeste	Maranhão	1993
Norte	Tocantins	2007
Norte	Acre	2002
Norte	Pará	1995
Norte	Amapá	1995
Norte	Roraima	1996
Norte	Amazonas	1998
Sudeste	São Paulo	1992
Sudeste	Espírito Santo	2008
Sudeste	Minas Gerais	2000
Sudeste	Rio de Janeiro	1988
Sul	Rio Grande do Sul	1990
Sul	Paraná	2004

QUADRO 1 - INSTITUIÇÕES DE SEMILIBERDADE SEGUNDO ANO DE IMPLANTAÇÃO

FONTE: FUCHS (2009)

O levantamento feito pela autora, confirma que a introdução da medida no país, com algumas exceções, foi tardia. Pode-se abstrair diante destes dados que, em alguns estados, a medida tem um curto período de execução a considerar sua previsão legal ter mais de 20 anos, e ao todo, considerando sua menção no Código de Menores, somam-se mais de 31 anos. Fazendo uma conta matemática, chega-se

a um tempo médio de medida, considerando o tempo de sua implantação em todos os estados, de 12,6 anos de existência. No estado do Paraná, significativa fonte de dados deste trabalho, são apenas 6 anos de execução da medida. Tais números sugerem, como mencionado anteriormente, certa imaturidade da medida, a qual se encontra em pleno estágio de evolução.

O fato de ter pouco tempo de estabelecimento é fator importante para a solidez procedimental. Contudo, é preciso salientar que, só pelo fato de ter pouco tempo de estabelecimento, não torna a execução da medida precária e carente de significativa reestruturação. Tais dados, aliados a alguns fatores que serão abordados neste estudo, podem contribuir e precisam ser consideradas como circunstâncias que merecem atenção e respectivas intervenções que se mostrem adequadas.

### 3.2.1 Breve análise quantitativa entre as vagas ocupadas pelo regime de Internação e Semiliberdade

Segundo dados do ILANUD – *Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente*, responsável por um levantamento feito no ano de 2006, é possível a constatação da proporção quantitativa entre as medidas socioeducativas aplicadas em todo território brasileiro.

TABELA 1 – PERCENTUAL DE OCUPAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL

<b>Medidas socioeducativas</b>	<b>TOTAL (%)</b>	<b>Interior (%)</b>	<b>Capitais (%)</b>
<b>Medidas em meio aberto</b>	<b>73,7</b>	<b>88,0</b>	<b>62,6</b>
Liberdade assistida	41,8	40,1	43,1
Prestação de serviços a comunidade	24,5	41,5	11,3
PSC + LA	7,4	6,4	8,1
<b>Medidas em meio fechado</b>	<b>25,8</b>	<b>10,9</b>	<b>37,3</b>
Internação	15,8	9,3	20,9
Semiliberdade	10,0	1,6	16,5
<b>Outras medidas</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,1</b>
Reparação de dano/ Prestação pecuniária	0,5	1,1	0,1

FONTE: ILANUD (2007)

Cabe salientar que estes dados representam as sentenças dadas aos

adolescentes indicados a cumprir medidas socioeducativas. Se for analisada a quantidade de vagas existentes, neste caso especificamente tratando das medidas de Internação e Semiliberdade, o aspecto muda um pouco, pois o índice de evasão dos programas de Semiliberdade indicam uma distorção desses números visto que as vagas referentes aos programas de Semiliberdade não seguem a proporção indicada na tabela. Para ilustrar este ponto de vista, somente no estado do Paraná, de acordo com informações da página eletrônica da Secretaria da Criança e da Juventude então responsável pela execução das medidas, são 96 vagas para Semiliberdade contra 878 de Internação e Internação Provisória. Estes dados revelam uma grande desproporção entre as vagas disponíveis entre uma medida e outra.

Outra tabela posta pelo SINASE, indica esta realidade, pois considera agora vagas disponíveis e as demandas existentes, indicando que para internação há um déficit de vagas o qual poderia ser suprido, considerando a os fatores necessários a atribuir ao adolescente a medida, pelas vagas excedentes da semiliberdade. (FUCHS, 2009).

<b>Modalidade de atendimento</b>	<b>Capacidade</b>	<b>Nº de adolescentes</b>	<b>Déficit de vagas*</b>
Internação provisória	1.319	2.807	- 1.488
Internação	8.092	9.591	-1.499
Semiliberdade	1.788	1.091	697

\*O número positivo representa excedente de vagas e o valor negativo refere-se ao déficit de vagas.

QUADRO 2 – OCUPAÇÃO DAS MEDIDAS DE INTERNAÇÃO E SEMILIBERDADE

FONTE: FUCHS (2009).

Pode-se deduzir ainda que se o número de indicações é bem superior ao número de vagas e estas ainda se encontram disponíveis, o índice de evasões é significativo junto a esta medida, segundo Fuchs (2009), a taxa de evasões pode representar um dos fatores intervenientes que influenciam na taxa de ocupação dos programas de Semiliberdade.

Estes dados são confirmados pelo “Guia Teórico e Prático de Medidas Socioeducativas” do ILANUD:

Observa-se que enquanto as unidades de internação quase sempre trabalham acima de seus limites de capacidade, as casas de semiliberdade, quando existem, encontram-se, em grande parte, ociosas.

Diante desse quadro, algumas questões devem ser analisadas: será a indefinição legal do conceito e da execução da medida de semiliberdade que prejudica a implementação das unidades? A semiliberdade é deixada de lado pelos juizes em razão da não existência de casas adequadas, ou não se constroem casas de semiliberdade porque a medida não é aplicada? O problema parece se manifestar em ambos os sentidos: se não há uma definição legal consistente de como a semiliberdade deve ser operacionalizada, seja em razão da lacuna existente no ECA seja pela inexistência de uma lei de execuções de medidas socioeducativas, fica, de fato, difícil viabilizá-la. (SPOZATO, 2004, p. 123).

O Texto do ILANUD, trás a tona alguns fatores que podem estar interferindo no preenchimento das vagas, os quais não são poucos, sendo que muitos talvez não estejam sequer identificados. Isso só vem a comprovar que ajustes são necessários e sugerem um significativo processo de mudança imprescindível a reverter este quadro.

### 3.3 SEMILIBERDADE REGRA OU EXCEÇÃO

Diante de elementos de ordem quantitativa demonstrados no tópico anterior, constata-se que há uma predileção pela medida de internação em face à de Semiliberdade. Predileção esta que envolve uma considerável gama de fatores, e não somente um ato volitivo de promotores, juizes e equipes multidisciplinares.

As medidas socioeducativas estão elencadas no ECA por meio do artigo 112 o qual possui o seguinte rol:

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

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semiliberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional; (BRASIL, 1990)

Em que pese a individualização da medida, a qual leva em conta inúmeros critérios balizadores, não bastando a espécie de ato penalmente previsto cometido

pelo adolescente, intitulado pelo ECA como ato infracional, a ordem posta dos incisos, sugere medidas menos e mais gravosas do menor para o maior inciso. Sendo assim, sem descartar o aspecto pedagógico inerente a cada medida, a ideia é que seja evitado o confinamento do adolescente no regime de internação, se outra medida puder ser imposta, pois esta é vinculada aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Seguindo o mesmo ponto de vista Emílio Garcia Mendes comenta sobre o assunto:

O art. 121 (assim como todos os artigos contidos na seção VII," da internação ") compila, sem dúvida alguma, a doutrina mais avançada na matéria, abrangendo tanto a doutrina da proteção integral das Nações Unidas quanto as idéias mais avançadas dos atuais estudos do controle social. Pela primeira vez, no campo da legislação chamada até agora de "menores" renuncia-se aos eufemismos e à hipocrisia, designando a internação como uma medida de privação de liberdade. O caráter breve e excepcional da medida surge, também, do reconhecimento dos provados efeitos negativos da privação de liberdade, principalmente no caso da pessoa humana em condição peculiar de desenvolvimento. (MENDEZ, in CURY, 2003, p.413).

Diante disso, pode-se abstrair que a medida de semiliberdade poderia ser melhor utilizada, considerando a supressão de qualquer entrave de sua operacionalização, pois os preceitos legais que afirmam ser a Internação uma medida excepcional, diante dos dados numéricos, não estão sendo observados. Neste contexto, pode-se afirmar que a de Medida Semiliberdade é considerada uma importante alternativa à Internação devido à sua natureza e finalidade. (VOLPI, 2002).

Sopesando o fato de figurar no ordenamento jurídico brasileiro como medida socioeducativa intermediária entre a internação e a liberdade assistida, a semiliberdade, conforme o modelo preconizado pelo SINASE, com exceção da restrição ao direito de ir e vir, guarda pouca semelhança com a internação. Na internação a liberdade do interno é totalmente controlada pela instituição não sendo dada ao adolescente a autonomia de querer ou não ficar adstrito a um ambiente. Na medida de semiliberdade a manifestação volitiva do adolescente é peça fundamental para a execução da medida. Contudo, face ao precário dispositivo legal que trata da medida, existem outras interpretações no território brasileiro as quais entendem que ela poderia ser executada junto a estabelecimentos semelhantes ao de privação total de liberdade, ou seja, com aspectos mais semelhantes a uma "seminternação" do

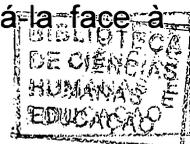
que a uma casa de semiliberdade. Neste sentido Fuchs (2009, p. 169) relata: “A maioria das instituições de semiliberdade pesquisadas possui muros elevados, portões pesados e guaritas para revista dos adolescentes que saem para atividades externas e retornam à casa, exceto em dois estados.” Tal interpretação que assemelha a medida de semiliberdade a de internação é explicada por alguns autores, entre eles Alessandro Baratta que afirma:

Que a diferença entre as duas medidas é mais quantitativa do que qualitativa resulta também do fato de que no caso da internação como no de semiliberdade é prevista a realização de atividades externas, com a única diferença de que, no primeiro caso, e não no segundo, o juiz pode impedir a realização de tais atividades, através de proibição expressa (art. 121 § 1º). (BARATTA in CURY, 2000, p. 394).

É preciso enfatizar que o autor está fazendo uma interpretação literal do artigo 120 do ECA, o qual realmente não pormenoriza a respeito da execução da medida.

Mesmo diante das distorções, sejam elas de interpretação do preceito legal ou mesmo de sua própria execução, pode inferir que a medida de semiliberdade, poderia superar a medida de internação em número de indicações judiciais para seu cumprimento. É evidente que são muitos os fatores que desfavorecem a sua indicação, até mesmo aspectos práticos como, por exemplo, a baixa capacidade de vagas em relação à medida de internação.

Um dos fatores que favorece o surgimento de dúvidas quanto a aplicação da medida de Semiliberdade é a superficialidade do ECA a respeito dessa matéria. Ocorre que o artigo 120, mencionado anteriormente, que trata da semiliberdade, não diz em que casos deve ser aplicada esta medida. A interpretação é por excludência, ou seja, quando tratar-se de ato infracional cometido com grave ameaça ou violência, e havendo o entendimento que o adolescente não deve ser internado, a medida adequada a ser aplicada, dada a seqüência lógica, é pelo menos a de semiliberdade. No entanto, devem ser verificados outros fatores tais como a capacidade do adolescente em cumprir a medida, conforme leitura do artigo 112 parágrafo primeiro do ECA: “ A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.” Cabe salientar que o inciso I do artigo 122 diz que aos adolescentes que cometeram atos infracionais cometidos com grave ameaça ou violência, “poderá” aplicar-se a medida de internação, ficando certo então que o juiz não é obrigado a aplicá-la face à



natureza do ato. Contudo, o problema não está em saber quando se aplica a medida de semiliberdade pautando-se pela maior gravidade do ato. A dificuldade está em determinar qual é o ato infracional que ensejaria por si só a aplicação da medida. Com isso, denota-se a subjetividade de critérios para indicação da medida de semiliberdade. O parágrafo segundo do artigo 186, diz claramente que o ato infracional deve ser considerado “grave” para ensejar a aplicação da medida de semiliberdade:

Art. 186 - § 2º - Sendo o fato grave, passível de aplicação de medida de internação ou colocação em regime de semiliberdade, a autoridade judiciária, verificando que o adolescente não possui advogado constituído, nomeará defensor, designando, desde logo, audiência em continuação, podendo determinar a realização de diligências e estudo do caso. (BRASIL, 1990).

Enfim, o objetivo aqui não é estabelecer qual ato infracional justifica a aplicação da medida de semiliberdade, pois qualificar se um ato infracional é grave ou não, é tarefa difícil. O importante desta análise é alertar para o fato que, por tratar-se de uma medida excepcional, a Internação deveria, em tese e seguindo os preceitos legais, ser menos explorada e suas vagas proporcionalmente inferiores às da medida de Semiliberdade a qual por sua vez poderia ser regra e não a exceção. Seguindo esta lógica Antônio Carlos Gomes da Costa comenta:

Não delimitada quanto ao seu prazo mínimo, a internação em nenhuma hipótese deverá exercer o prazo de três anos tornando-se a liberação compulsória aos vinte e um anos. Ao adotar este conjunto de critérios na aplicação da medida de internação, o Estatuto busca claramente reduzir a sua incidência e, nos casos em que for inevitável a sua adoção, introduzir mecanismos que permitam a atenuação de suas conseqüências, seja pela via da não institucionalização totalizante e, via de regra, totalitária, seja pela possibilidade, sempre aberta, de liberação do educando ou da sua inserção em programa baseado em medida restritiva da liberdade, dependendo de seu desempenho no processo sócio-educativo a que está, por decisão judicial, submetido. (COSTA, in CURY, 2003, p. 413).

No entanto, diante de uma medida com elementos peculiares, onde o rol procedimental ainda não está plenamente definido e mesmo a execução legal da medida está envolta por lacunas, imprescindível será, a atuação técnica e depurada no sentido de operar as mudanças, tanto de gestores que atuam diretamente com o programa de semiliberdade, quanto daqueles que, oriundos de um escalão superior, ao proporem o incremento de vagas.

Do mesmo modo, a questão não é simplesmente afirmar se a semiliberdade

deveria ou não ter seu contingente superior ao de internação. O preenchimento das vagas registrado por meio dos dados supracitados revela somente a desproporção numérica entre as medidas. Fazendo uma interpretação hermenêutica da lei, tal situação não poderia acontecer. Dada a subjetividade da indicação da medida, fatos adversos podem ter seu registro justificado. No entanto, a desproporção é significativa e merece atenção, pois caso se entenda que o preceito legal deva ser atendido, e outros fatores da execução da medida indiquem sua conveniência, balizados por um entendimento multidisciplinar a respeito da matéria, poderá ser registrado, talvez num futuro pouco distante, um acréscimo significativo de vagas, fato que tornará os operadores dos programas vulneráveis às demandas, caso não haja a previsão e o modo adequado de abordagem da situação.

Os programas socioeducativos correspondem a organizações, o que no decorrer deste estudo será abordado, e tais estão sujeitos aos fenômenos típicos de qualquer organização sob um processo de mudança, independente de seus objetivos. Diante da peculiaridade que envolve este ramo de atuação, é lógico inferir que é no mínimo imprudente pensar que se poderá geri-las sem uma técnica adequada.

### 3.4 ALGUMAS PARTICULARIDADES DO PROGRAMA DE SEMILIBERDADE

Após elencar algumas possíveis dificuldades quanto ao incremento da capacidade dos programas, é necessário abordar outras particularidades que podem favorecer o surgimento de mudanças e demandar a devida atuação do gestor.

Há talvez uma tendência natural de quem execute medidas socioeducativas de reforçar alguns aspectos particulares de cada uma, geralmente os da qual atua, a fim de mensurar se esta ou aquela possui maior ou menor dificuldade de execução.

Esta observação é conveniente, pois serão traçados alguns paralelos com a medida de internação, somente a título de estabelecimento de um ponto de referência, levando em conta que, ao menos, quantitativamente, é mais utilizada e mais conhecida.

Desse modo, não cabe aqui estabelecer qual medida tem maior ou menor grau de dificuldade, mas sim trazer à tona alguns aspectos que tornam a medida de

semiliberdade possuidora de características singulares, o que futuramente, neste trabalho, será considerado como um dos fatores que favorecem ajustes procedimentais, seus correlatos efeitos e a correta postura do gestor frente a tais aspectos.

A medida socioeducativa de semiliberdade pode ser indicada como medida inicial ou como uma forma de progressão do meio fechado para o aberto, conforme entendimento do já referido artigo 120 do ECA. Deste modo, e como demonstrado nos tópicos anteriores, os mesmos adolescentes que uma vez integraram unidades de internação podem passar de um dia para outro, após determinação judicial, a fazer parte do Programa de Semiliberdade. Fato é que de um instante para outro aquele mesmo adolescente que antes sujeitava-se a uma instituição que lhe impunha regras rígidas de segurança, passa a circular com relativa liberdade pelas casas de semiliberdade as quais oferecem poucos obstáculos físicos ao pleno contato com a comunidade. Isso em referência ao Estado do Paraná, o qual adota como alguns outros do Brasil, este modelo residencial para execução da medida (FUCHS, 2009). Ocorre que muitas regras de convívio que antes eram impostas com a segurança coercitiva de seu cumprimento deixam de existir ou são suprimidas, ficando o cumprimento de tais regras adstrito à resposta positiva do adolescente e a capacidade de persuasão dos profissionais que integram os programas de semiliberdade.

Na internação a limitação do ir e vir está condicionado a imposição dada pela estrutura física, ou seja, grades e portas de aço limitam o deslocamento e o contato com o mundo exterior. Regras de segurança, face à privação total de liberdade, têm um significativo destaque nos centros socioeducativos. Em suma o adolescente não tem exercitada sua capacidade de escolha quanto ao seu deslocamento externo visto que opções neste sentido, via de regra, não são comuns, só ocorrendo com indicação da equipe multidisciplinar, devidamente autorizadas pelo juiz, em conformidade com o que estabelece o ECA em seu artigo 121 parágrafo primeiro. Nas casas de semiliberdade a carga, quanto a opção de contato com o mundo exterior cai totalmente nos ombros do adolescente. Para ele a única coisa que impede sua evasão é sua vontade, sem entrar no mérito do que a influencia. Neste particular a dificuldade em cumprir a medida é deveras superior à internação, pois a privação de liberdade não dá autonomia de escolha quanto ao direito de ir e vir. Esta dedução lógica pode ser ilustrada com um relato de um dos

adolescentes:

Pois é seu educador aqui é bom. No CENSE, (internação) era "veneno". A hora não passava e minha vontade era estar com a minha "coroa" (mãe) lá no meu "barraco" na "libertina", mas fazer o que, tava preso! Quando cheguei aqui pensei em pular o muro, mas fui ficando, me acostumando. O mais difícil aqui é olhar a liberdade ali perto da gente! (olhando diante do muro). Essa liberdade é a coisa que mais instiga aqui dentro. Saber que é só pular e tchau! (Adolescente cumprindo medida de Semiliberdade a mais de 5 meses - Paraná).

Para reforçar o relato do adolescente outra passagem é muito oportuna, pois trata-se de outro depoimento, de um programa de outro estado, e similar particularidade:

Em Caxias um adolescente desabafou que o CRIAM dava mais "neurose" que a "cadeia", preferia ficar mais seis meses no sistema fechado e depois ir embora de vez. Os outros jovens soltos, ou melhor, que não cumprem medida, mexiam e iam para o baile ou a praia e eles ali tinham que ficar na "inhaca". "Inhaca" é o termo usado pelos adolescentes para definir Semiliberdade. (ALMEIDA, 2004, p. 12).

Assim, o papel dos profissionais destes programas é fundamental, pois é difícil imaginar que o adolescente tenha por si só condições de vencer este impulso de colocar-se em plena liberdade.

Uma coisa é o adolescente, após ingressar no programa, vislumbrar a "liberdade" logo ali ao seu alcance e ser dissuadido quanto à sua proeminente intenção de alcançá-la. Como referido anteriormente, o papel dos profissionais é peça chave a fim de auxiliar a conter este impulso. Contudo, o que fazer quando o adolescente sai sozinho e se vê as voltas com as mesmas tentações que contribuíram negativamente em sua trajetória de vida. Neste caso, por maior que seja a capacidade dos profissionais envolvidos em firmar a convicção necessária a dissuadir o adolescente, não se tem a garantia que tal não irá ceder às comprometedoras tentações do mundo em que está inserido. Assim sendo, surge o dilema de promover ou não o exercício da capacidade volitiva, voltada às adequadas escolhas do adolescente, oportunizadas pelo ambiente externo. A resposta é simples, mas sua execução não, ou seja, é claro que não cabe pensar que plenamente o adolescente terá condições de autodeterminar-se e mesmo defender-se dos revezes desencadeados pelo mundo exterior ao programa. Necessitaria de um acompanhamento inicial, como uma criança que vai acompanhada diuturnamente à escola, até o momento que passa a ir sozinha. Talvez seja esta a

utopia que os executores dos programas de semiliberdade persigam e entendam ser o modo ideal de proceder, porém na prática isso é notoriamente inviável. É claro, esse, “acompanhar” não significa estar somente junto da pessoa, mas sim valer-se de todo o preparo profissional necessário a dar suporte ao adolescente no cumprimento da medida. Diante disso, dois fatores, entre os inúmeros existentes, podem exemplificar as dificuldades de execução da medida. O primeiro ligado à capacidade do adolescente em cumprir a medida de semiliberdade; e o segundo, a capacidade do sistema socioeducativo em disponibilizar o aparato mínimo necessário para sua execução.

Contemplando algumas situações particulares à medida, o ILANUD em seu Guia Teórico e prático de Medidas Socioeducativas, aborda resumidamente alguns aspectos preponderantes da medida de semiliberdade:

A medida socioeducativa de semiliberdade é considerada uma das mais difíceis de executar por não prever a contenção do adolescente e por demandar a articulação de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, trabalho, profissionalização, esporte, cultura, entre outras - pela obrigatoriedade de estar em alguma atividade. Nela, o adolescente em conflito com a lei apenas dorme na unidade, mas pode passar o dia em liberdade. O Estado é responsável pela organização nos municípios de Casas de Semiliberdade, regionais ou municipais. A medida de semiliberdade será executada em Casa com no máximo 15 adolescentes. Cada Casa de Semiliberdade deverá submeter ao Conselho Estadual e ao Conselho do seu Município, o projeto pedagógico contendo dentre outros os seguintes conteúdos: a escolarização formal, a profissionalização, a estrutura arquitetônica da Casa, as sanções disciplinares, o desenvolvimento da sexualidade e de diferenças de gênero, e a atenção às necessidades especiais de saúde dos adolescentes focadas no atendimento aos portadores de distúrbios mentais e aos dependentes químicos. (PORTO, 2007, p. 25).

Não se pode abordar, em tão breve espaço, todas as nuances que envolvem o trabalho socioeducativo realizado junto aos programas de Semiliberdade. Por mais que se tente abstrair a respeito das inúmeras situações e particularidades desta esfera, elencá-las sem desprezar demais fatores preponderantes aos delineamentos do programa, torna-se tarefa difícil. O objetivo é o de chamar a atenção a alguns aspectos do programa que os tornam sujeitos a intervenções humanas, necessárias a operacionalizar a peculiar medida.

### 3.5 DA INTERNAÇÃO PARA SEMILIBERDADE

A fim de adentrar no tema proposto, se faz necessária uma rápida abordagem a respeito do ambiente de internação, para na sequência poder traçar um paralelo com o de semiliberdade.

Esta análise foi fruto de uma visita feita a uma das instituições de internação Provisória do estado do Paraná, a qual foi analisada sob a ótica de uma instituição total no moldes sugeridos por Erving Goffman em seu artigo “As Características de Instituições Totais”. Desse modo, é importante a análise de um ambiente total ocupado pelo adolescente um pouco antes de ingressar no programa de semiliberdade, que por sua vez segue uma orientação contrária, no que tange a totalidade institucional. O princípio da Incompletude Institucional é elemento balizador dos serviços executados nos programas de semiliberdade, como será adiante abordado. Suas implicações refletidas na execução da medida, influenciarão a atividade do gestor, o que também será oportunamente abordado.

Funcionários do sistema socioeducativo que desempenham seus serviços junto aos centros socioeducativos, em específico nos ambientes que executam as medidas privativas de liberdade, sentem explicitamente os efeitos próprios de uma instituição total nos moldes sugeridos por Erving Goffman, em sua obra *Manicômios, Prisões e Conventos*. Desse modo, fica evidente a observadores envolvidos com a instituição o registro de inúmeras características que tornam o ambiente afeto ao sugerido pelo autor.

Dentre as colocações do autor, das quais se podem traçar paralelos com a Unidade Socioeducativa de internação, destaca-se o fato de caracterizar-se por ser um ambiente que proporciona um mundo próprio para os membros que ali convivem, sejam estes os funcionários ou internos. Assim sendo, há uma *barreira ao intercâmbio social com o mundo exterior*, dada as características particulares de um ambiente que comporta adolescentes que aguardam decisão judicial por cometimento de ato infracional. Notórias emergem algumas características físicas que remetem a uma instituição total, conforme o modelo defendido por Goffman, tais como *portas fechadas, paredes altas, arame farpado*, entre outros. Estes aspectos ficam evidentes, ou melhor, mais contundentes em locais de privação de liberdade para adolescentes. Não somente em função de *portas fechadas*, mas reforçadas

pela existência de celas e grades, muros praticamente intransponíveis adornados por densos arranjos de arames farpados geralmente denominados de “concertinas”, verdadeiras lâminas farpadas, projetadas para inibir qualquer tentativa de fuga. O trinômio *dormir, jogar e trabalhar*, citado pelo autor, acaba concentrando-se em um mesmo local e controlado de forma sistemática, a fim de se atingir os objetivos institucionais. (GOFFMAN in ETIZIONI, 1967 p. 304-305, grifos do autor).

Personagens referidos pelo autor como *internos* são bem definidos, visto que, em muitos momentos, assim são denominados os adolescentes que cumprem medida nas unidades de internação. A classe que supervisiona ou, que neste caso, acompanha as atividades dos adolescentes - *staff*, - é representada pelos sócio-educadores os quais correspondem a um grupo formado basicamente por educadores sociais, técnicos e professores. O processo defendido pelo autor de *mortificação* dos internos pôde ser observado durante a vivência nestas unidades, em muitos momentos. O simples deslocamento de adolescentes em fila indiana, com as mãos para trás e em silêncio representa um despojamento substancial do *Eu*, e corresponde a um conjunto de posturas que é contrária às atitudes corriqueiras, não somente deste tipo de população, mas sim da maioria dos adolescentes do mundo exterior, que tem como antagônicos os aspectos comportamentais acima descritos. O processo de *despojamento sociológico*, citado pelo autor é atuado por um sistema de autoridade característico, sejam eles o de *escalão* que corresponde àquele cujo *qualquer membro do staff tem determinados direitos de disciplinar qualquer membro da classe de internos*, onde analogamente este elemento disciplinador pode ser representado pelos funcionários, em específico os já mencionados, educadores, técnicos e professores que possuem a prerrogativa e até mesmo o dever funcional de exercer este papel. As *sanções corretivas* postas pelo autor, também contribuem para este processo de despojamento. Tais *sanções* correspondem predominantemente, nestes centros socioeducativos, às medidas disciplinares as quais são aplicadas aos adolescentes que descumprem as regras institucionais, a maioria pelos educadores os quais com eles mantêm maior contato. O processo descrito pelo autor como *the welcome* (a boa acolhida) é notoriamente verificada tanto pela atuação do *staff* onde um grupo de funcionários, geralmente formado por um educador, um técnico e um professor, recebe o adolescente e lhe instrui a respeito das inúmeras relações institucionais as quais estará sujeito, necessárias para conviver em um ambiente de cumprimento de medida

socioeducativa. Da mesma forma os internos, como cita Goffman, podem protagonizar o *rito de passagem*. Tal rito é verificado logo na entrada do adolescente, ao qual é indispensável o exercício de uma postura submissa com relação ao grupo e de aceitação das regras por ele instituídas. Apesar de não aceitas pelo *staff*, muitas destas *regras* tornam-se uma lei entre os internos, o que por muitas vezes torna difícil a atuação dos profissionais da casa, visto que se deparam com um controle paralelo exercido por lideranças, e que tais, indicam uma liderança negativa, ou seja, aquela articulada de forma a comprometer a estabilidade e segurança da casa. (GOFFMAN in ETIZIONI, 1967, p. 305-312, grifos do autor).

Outra característica que reafirma a predominância de uma instituição total refletida na unidade ora percorrida, é o registro, como menciona o autor, de um *dialeto institucional*, ou seja, observa-se o emprego de uma linguagem característica entre os adolescentes internos que acabam por representar um mundo próprio no qual ao adentrá-lo torna-se praticamente necessário um “intérprete”, para viabilizar as interlocuções. São as chamadas “gírias da cadeia”, assim definidas por alguns internos, que dificultam as comunicações e forçam a criação de um mundo próprio ao qual somente quem é “qualificado” pode adentrar. (GOFFMAN in ETIZIONI, 1967, p. 313, grifos do autor)

São inúmeras as características que indicam a presença de “aspectos totais”, os quais confirmam o modelo institucional ora abordado e defendido por Erving Goffman denominado de “instituição total”, que podem ser remetidas às unidades socioeducativas de internação ou internação provisória, e que por sua vez acarretará em algum reflexo ao programa de semiliberdade.

A proposta pedagógica preconizada pelos programas de semiliberdade se opõe radicalmente ao que é praticado nos ambientes de internação, visto que a idéia central para a execução da medida seria a inserção social do adolescente promovida por meio de atividades que a propiciem, sejam elas a escolarização, profissionalização, atividades esportivas, culturais, lazer, entre outras. Para atingir este intento é primordial que tais atividades ocorram, em sua maioria, junto à comunidade preferencialmente em que reside. Semelhante dicção fornece o “Guia Teórico e Prático de Medidas Socioeducativas” do ILANUD:

A semiliberdade pode ser definida, assim, como a medida socioeducativa de parcial privação de liberdade que impõe: responsabilidade e diligência ao adolescente, a fim de este exercite seu direito de ir e vir; respeito às normas

de convivência, bem como ao cumprimento de horários e limites das atividades externas; e a articulação de entidades governamentais e não governamentais por meio de políticas públicas, para que a inserção social se concretize. (SPOZATO, 2004, p.109).

Não se pode incorrer no erro de tentar trazer para o interior do programa de semiliberdade atividades, principalmente as elencadas no artigo 120 do ECA, assim como outras previstas neste dispositivo legal, cuja função, conforme a proposta pedagógica, é a de integração social do adolescente, conquistada preferencialmente mediante acessos à comunidade. Cometer este erro reforça a idéia de trazer as características das instituições totais para o interior dos programas de Semiliberdade, o que compromete o intento de inserir o jovem de forma positiva em sua comunidade de origem.

O retorno ao convívio familiar e comunitário, bem como a inclusão social do adolescente, deve ser disponibilizado por meio de políticas de atendimento, composta por ações sistematizadas, continuadas e descentralizadas. (SPOZATO, 2004). Esta busca, junto à rede externa, por auxílio articulado previsto por políticas públicas, corresponde ao princípio da incompletude institucional, o qual representa uma das diretrizes basilares que deve nortear a execução da medida socioeducativa de semiliberdade. Contudo, na prática, usufruir plenamente dos ditames deste princípio, é fato de difícil constatação.

### 3.5.1 Dificil implementação prática do Princípio da Incompletude Institucional

A constituição Federal de 1988 consagrou em seu artigo inaugural, o Estado Democrático de Direito, no qual a tarefa fundamental “consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social.” (SILVA, 1988, p. 12). Seguindo esta orientação, o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, estabelece:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e o adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Recepcionando o artigo 227 da CF, o artigo 86 do ECA, estabelece algumas prerrogativas quanto ao atendimento da criança e do adolescente, trazendo à tona que a doutrina socioeducativa nomina de Princípio da Incompletude Institucional.(SPOZATO, 2004, p.125).

**Art. 86** - A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1990).

No decorrer desse artigo, fica de forma ampla estabelecido que os direitos da criança e do adolescente devem ser garantidos por meio de políticas públicas, as quais devem ser articuladas entre os entes federativos e também pelos órgãos não governamentais. Diante do texto legal, Mário Volpi afirma:

A aplicação de medidas socioeducativas não podem acontecer isolada do contexto social, político e econômico em que está inserido o adolescente. Antes de tudo é preciso que o Estado organize políticas públicas para assegurar, com prioridade, os direitos infantojuvenis. (VOLPI, 2002, p.42).

Desse modo, enfatiza o autor quanto à obrigação do Estado, ou seja, a União e seus entes federativos, em organizar a criação e operacionalização das políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes, independentemente de sua condição, pois tais são considerados sujeitos de direitos e se encontram em pleno desenvolvimento. Pormenorizadamente o SINASE esclarece a respeito do referido princípio:

A incompletude institucional revela a lógica presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais para organização da políticas de atenção à infância e à juventude. Assim sendo, a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode está isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender os direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização, etc.). Dessa forma, as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção devem estar articulados aos programas de execução das medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral. (SINASE, 2006, p.29).

Diante do exposto, denota-se que se tem no Brasil, por parte do ordenamento jurídico uma concatenada preocupação com o atendimento à criança e ao adolescente, no que se refere à política geral de atendimento, em particular ao

sistema socioeducativo. A Constituição brasileira de 1988 é reconhecida por trazer propostas de avanços significativos, no que tange ao pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes do país. Logo em seguida, em 1990 foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente que regulamentou alguns parâmetros estabelecidos na Carta Constitucional. Como já mencionado, o artigo 227 da CF, bem como na seqüência, o artigo 86 do ECA, delinearam como deveriam ser as políticas e atendimento a crianças e adolescentes em qualquer situação, ou seja, foi superado o entendimento assistencialista que visava compensar esta ou aquela mazela social que os envolvesse, optando-se então por reconhecê-los como sujeitos de direito. Esta dicção, nos traz o artigo 3º do Estatuto o qual é comentado por Munir Cury:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. (CURY,1992, p.17).

Assim sendo, os supracitados artigos elencaram parâmetros para viabilização das garantias propostas pela doutrina da proteção integral.

Salienta-se, que diante da compreensão que a criança e o adolescente são titulares de direitos e garantias estabelecidos em lei, essa não faz acepção a qualquer categoria, ou seja, se o próprio ordenamento jurídico não cria classes especiais ao contrário as elimina, não seria plausível pensar que adolescentes que cometeram ato infracional e cumprem medida socioeducativa, seriam excluídos da abrangência legal. Seguindo similar linha de raciocínio, Francisco Dias, com depuração afirma:

O adolescente a quem se atribui ato infracional, quando em cumprimento de qualquer medida socioeducativa, não está privado de seus direitos fundamentais, tampouco perde a condição de Ser em peculiar situação de desenvolvimento, o que o mantém sob os princípios da Doutrina da Proteção Integral. Isso é rigorosamente válido para as medidas de privação de liberdade. O que distingue dos outros adolescentes é a situação social em que se encontra, durante a qual deve receber, além da educação formal exercida nas escolas, uma ação educativa pública e específica para uma experiência socializadora nesse momento singular de sua vida. (DIAS, 2005, p. 245).

Ocorre, entretanto, que os dispositivos legais por si só não garantem que o

atendimento dos direitos da criança e do adolescente ocorra como preconizado. Ao contrário, quem depende dessa política de atendimento verifica algumas lacunas que comprometem a execução de medidas socioeducativas, em particular a de semiliberdade. A fim de ilustrar esta debilidade, Silvia Losacco em sua tese de doutorado, comenta sobre o assunto:

*Protagonista da categoria de promotores, via-se acuado a propor as medidas de advertência ou de privação de liberdade diante dos limites postos pela incompletude institucional aliada à ausência de uma política pública de intervenção em rede e à ineficácia na operação das medidas em meio aberto. (LOSACCO, 2004, p. 46).*

O intento de conseguir externamente ao programa, todos acessos que o adolescente necessita a cumprir a medida socioeducativa e integrar-se positivamente na sociedade, parece ser simples. Contudo, na prática, tal busca gera inúmeros contratempos e desgastes que representam um dos principais focos geradores de adaptações procedimentais, que por sua vez podem gerar correlatos movimentos de resistência dos envolvidos. Desse modo, funcionários, adolescentes, professores, Ministério Público, Juizados, entre outros, podem contribuir ao surgimento de novos delineamentos do programa. O relato de um dos Coordenadores de programa de semiliberdade do estado do Paraná reforça esta linha de raciocínio:

Um adolescente de 14 anos, oriundo de outra comarca do Estado, ingressou no programa de semiliberdade. Ao entrarmos em contato com a última entidade de ensino que o adolescente estava matriculado, não soube informar ao certo, o grau de escolaridade do adolescente, pois afirmava que pelo menos naquela entidade ele quase não havia freqüentado as aulas. Entretanto, mesmo assim, pedimos algum documento que indica-se tal situação. Quase dois meses se passaram e até o presente momento não recebemos tal documento. Ao tentarmos matriculá-lo, e expondo a situação ao estabelecimento de ensino local, este afirmou não poder efetivar sua matrícula em função de sua idade, visto que, segundo ele o CEEBJA - Centro Estadual de Educação Básica para Jovens e Adultos, abre "exceções" para adolescentes que cumprem medida socioeducativa somente a partir dos quinze anos de idade. Na tentativa de matriculá-lo junto a rede municipal de ensino encontramos mais dificuldades, pois esta só oferece matrículas no período noturno, e dadas as particularidades do adolescente ficava praticamente inviável deslocar-se neste período para a aula. Na tentativa de matriculá-lo nos cursos profissionalizantes disponíveis, nenhum aceitou o ingresso do adolescente em função de sua baixa escolaridade e idade. As atividades internas do programa, o adolescente realizava de forma refratária, pois se sentia excluído, e mesmo com as atividades externas ofertadas sentia-se, segundo ele, "preso". Diante disso não tivemos outra opção senão pedirmos sua liberação, visto que a rede externa de atendimento, não atendia o que essencialmente preconiza o ECA em seu artigo 120, ou seja a garantia de acesso à profissionalização e

escolarização. Entendemos, que a medida estava sendo prejudicial ao adolescente, visto que a rede de atendimento ainda não criou mecanismos para lidar com estas particularidades. Talvez com mais tempo conseguíssemos dar uma solução ao caso, mas corríamos o risco do adolescente evadir-se e o perderíamos. (Coordenador de Semiliberdade).

O coordenador relata ainda o aparato procedimental que se tem que implementar para contornar tais situações, pois cabe ao programa de semiliberdade dar conta sozinho de tais situações, o que desequilibra o programa, que acaba por despender muita energia para suprir as demandas surgidas.

Diante do relato, fica claro o registro que a rede de atendimento externo, em particular a este caso, a escola, não possui mecanismos definidos e imediatos para lidar com situações corriqueiras inerentes às medidas socioeducativas. O preenchimento das lacunas fica sempre por conta da habilidade dos profissionais que operam as medidas socioeducativas em contornar os problemas. Um relato de um experiente educador que ajudou a implantar o programa em Curitiba, faz novamente alusão a problemas de atendimento vinculados à rede externa, interferindo em procedimentos internos:

Quando do uso de uma escola profissionalizante, ocorreram situações de discriminação aos adolescentes, fatos estes que trouxeram desconfortos emocionais e desestímulo dos envolvidos, os quais na quisera permanecer nos cursos, então a administração da época, alterou rotinas internas de forma que estes adolescentes não permanecessem ociosos, foram desenvolvidas atividades artísticas no próprio programa. (Educador que trabalhou em Semiliberdade).

Este breve relato, traz uma situação que acontece corriqueiramente, onde por falta de uma política adequada de intervenção a socioeducandos, demandas surgem e novamente as tensões recaem no interior dos programas. Outro aspecto que chama a atenção é o fato de não se poder cumprir o princípio da incompletude institucional e ao mesmo tempo, ao levar atividades para o interior do programa, fomentar o surgimento de características de instituições totais.

Outro relato de uma ex-coordenadora de programa, que atuou em outras direções de Unidades Socioeducativas, também reafirma a falta de integração da rede externa com os programas de semiliberdade:

Não há integração automática nem por entendimento da legalidade, ou de direitos fundamentais... com raras exceções... novamente o instrumento de ligação entre os serviços os públicos é a equipe de trabalho, através de

contatos e trabalho conjunto. O programa de Semiliberdade é ínfimo no estado (5 casas). Se fazer conhecer, novamente através dos contatos entre equipes. Por que os serviços (rede) não se conhecem? Porque estão subordinados a governos diferentes / municipal, estadual, federal, e cada um faz o seu sem visão do todo. (Ex-coordenadora de Semiliberdade).

O relato da coordenadora remete a uma questão que na prática é corriqueiramente registrada: a falta de integração causada por fatores políticos. Realmente se um órgão regulamentador superior, que abranja todo território nacional, não tiver a força suficiente para romper as barreiras políticas, não há que se falar em integração da rede de atendimento, visto que boas teorias somente tornam-se efetivas se puderem ser aplicadas. Em sentido análogo, Maria Guiomar da Cunha Frota comenta que apesar da estruturada previsão legal, outros fatores se opõe a implementação das políticas de atendimento:

Toda a arquitetura do documento legal concorre para o estabelecimento de uma lógica de cooperação entre os órgãos, o que não impede que, na prática, se estabeleça uma lógica de concorrência de recursos, de espaço, de poder e de prestígio. (FROTA, 2002, p. 73-74).

A intenção desta abordagem é registrar que, em que pese a necessidade da busca de atendimento externo ao programa de semiliberdade, das facilidades necessárias à sua devida execução, esta não ocorre satisfatoriamente. Este fato, compromete significativamente o desempenho da atividade socioeducativa da medida em tela, que se vê a mercê do seguinte dilema: utilizar a rede precária de atendimento externo e arriscar comprometer o êxito da medida, ou ignorar tal deficiência e adaptar os serviços internos a complementar as lacunas existentes, contrariando o princípio da incompletude institucional. Talvez a utopia fosse a de reverter este quadro por meio de iniciativas dos profissionais ligados ao exercício dos trabalhos socioeducativos. Porém, enquanto isso não ocorre o programa não pode parar, e sua gestão tem que estar preparada para lidar com os reflexos que tal situação acarreta.

Isso posto, a seguir, será feito um apanhado de algumas circunstâncias abordadas neste trabalho e suas implicações na atuação interna ao programa, em particular no que tange às oscilações procedimentais e seus efeitos.

#### 4 OSCILAÇÕES PROCEDIMENTAIS DO PROGRAMA DE SEMILIBERDADE

Como visto, inúmeros são os fatores que podem afetar a dinâmica operacional dos programas de semiliberdade que por sua vez podem gerar oscilações procedimentais dificultando sua execução. Um aspecto relevante, abordado no início deste trabalho e confirmado por profissionais desta área de atuação, é o fato de tratar-se de uma medida relativamente nova, cronológica e tecnicamente. Um relato de um coordenador de programa do estado do Paraná reafirma este ponto de vista e elucida demais aspectos:

Quando fui convidado para coordenar o programa, fiquei com receio. Apesar de estar a mais de doze anos trabalhando na área socioeducativa, eu pouco conhecia a respeito da medida e tinha até um certo preconceito porque os relatos de evasões, mal comportamento e reincidência eram os únicos que chegavam a mim. Aceitei o cargo com ressalvas, diante da pouca experiência e descrédito com a medida. Contudo, pensei que chegando lá iria interar-me dos procedimentos existentes e poderia, então, com auxílio da experiência dos profissionais tentar desempenhar minha função. Ao chegar me deparei com uma casa desestruturada física e operacionalmente onde as coisas eram feitas baseadas nas experiências de cada um. Pensei que pelo fato da semiliberdade estar atuando a mais de 4 anos, teria no mínimo um rol de procedimentos mínimos bem estabelecido. Com o tempo vi o porquê da inexistência de tais procedimentos: a cada instante fazíamos uma adaptação diante de problemas de várias vertentes: estrutura física inadequada, funcionários desmotivados, descrédito da medida perante a comunidade, falta de apoio dos órgãos de justiça, etc. Ao buscar auxílio na literatura existente constatee que tinha muito pouco para me ajudar na rotina de trabalho. O que mais encontrava eram relatos semelhantes ao meu! (Coordenador que atuou em Semiliberdade).

De acordo com o relato, confirma-se alguns aspectos que contribuem para as reorientações de execução da medida o que compromete, entre outras, a atuação do gestor.

De acordo com o que já foi comentado no início deste trabalho, a medida já era prevista desde o código de menores. Porém sua execução é incipiente, e seus procedimentos internos e interações com a rede externa de atendimento ainda se encontram na fase de maturação. Talvez, não somente o curto espaço temporal de estabelecimento da medida, mas este aliado a outros entraves apontados em parte pelo relato e discutidos neste estudo favoreçam as oscilações dos procedimentos junto ao programa.

Outro relato que confirma a deficiência procedimental, relacionada à falta de

orientações legais bem definidas, é o da Coordenadora do *Programa de Semiliberdade Feminina do Paraná*:

Entendo que a medida não possui procedimentos de execução claros, pois o próprio ECA, não estabelece de que forma a medida deve ser conduzida ou aplicada, ficando a critério de cada Programa de Semiliberdade a execução da medida e a melhor forma de executá-la, através de Regimento Interno próprio. É necessário um trabalho conjunto com os diversos setores envolvidos, a fim de se buscar a consolidação de procedimentos adequados a medida de Semiliberdade. (Coordenadora de Semiliberdade).

Como visto, essa fragilidade reflete-se na atuação do próprio gestor que se vê a mercê de um programa em fase de construção, sendo a carga de responsabilidade pelo êxito da medida posta em grande parte sobre seus ombros.

Na prática isso se registra pela quantidade de substituições de coordenadores de programas de semiliberdade. Somente em um dos programas do estado do Paraná, em seis anos de sua existência a coordenação foi substituída sete vezes. Pode-se imaginar que cada coordenador efetuou inúmeras alterações procedimentais, e que os envolvidos com o programa se viam constantemente às voltas com novas idéias e modos de operar a medida. A estas constantes inovações é comum o registro de algum tipo de resistência inerente às propostas de mudanças. Mesmo ao ser implantada a medida, com procedimentos iniciais, a estes podem ser dirigidas atitudes de oposição, conforme relato do educador que auxiliou na implantação de um dos programas.

O período que trabalhei no Programa de Semiliberdade, foi de implantação deste. Por ter sido o trabalho inicial, não ocorreram mudanças ou alterações de rotinas externas. Porém mesmo nas rotinas implantadas, não houve, em várias situações, a aceitação de todos, sempre havendo divergências de idéias.

A busca por melhorias é constante, o programa tem que ser desmistificado pela população ou comunidade, rede de atendimento e até por profissionais envolvidos diretamente ao programa. (Educador que trabalhou na implantação de programa de Semiliberdade).

Diante do relato confirma-se, na prática, que novas idéias, mesmo aquelas que originam um trabalho, podem sofrer oposição oferecida por membros da equipe. Contudo, não é intenção deste estudo estabelecer se esta oposição é boa ou má, mas sim que ela deverá ser tratada com técnicas apropriadas, pois pode revelar-se um eficiente mecanismo de avaliação das propostas.

Outro aspecto que o breve relato chama a atenção é para o fato da

constante busca por melhorias, tanto voltadas ao atendimento externo quanto ao interno. Não são somente dificuldades externas que ensejam mudanças. Isso seria o mesmo que sugerir que internamente está tudo em perfeita harmonia e os procedimentos são os melhores. Apesar de estar ao alcance do gestor, os ajustes internos geralmente demandam muito empenho e conhecimento específico para implantá-los. Em sentido oposto, problemas com a rede externa de atendimento, em grande parte, não tem a solução nas mãos do gestor. Restando a ele adaptar-se a tais dificuldades. Fazendo referência a esta problemática, o relato de uma ex-coordenadora de programa se faz oportuno. Ao ser questionada quanto o grau de integração entre a rede externa de atendimento e a semiliberdade, ela afirma:

Penso que ainda está distante do ideal, principalmente porque a socioeducação em muitos aspectos permanece em nível de propostas, depende da aprovação de Leis que assegurem a operacionalização em diversos aspectos, por exemplo o SINASE, a Lei de execução de medidas socioeducativas, as quais poderão impulsionar a criação e efetivação de medidas socioeducativas. A articulação em rede existe mais por iniciativas isoladas de algumas categorias profissionais e organizações, a efetivação depende de discussões e compromissos em nível macro, que podem desencadear a implantação de políticas transeitoriais.

Em alguns aspectos o atendimento é satisfatório, citando-se como exemplo a várias situações de saúde, porém, mais em função de articulações individuais já mencionadas.

Quanto a semiliberdade, de certa maneira, o êxito na articulação é maior em razão das características da medida, da relação estabelecida com a comunidade, citando-se como exemplo novamente a saúde, a escolarização, a profissionalização. Entretanto, igualmente o processo se efetiva isoladamente através da instituição e não em função de articulações políticas, havendo muito ainda a melhorar. A comunidade conhece pouco o programa, daí a necessidade de divulgá-lo, trazer a comunidade para o interior da instituição, pois a rede está na comunidade. (Ex- coordenadora de Semiliberdade).

O relato da ex-coordenadora resume muitas das dificuldades postas neste estudo. Faz inferências à postura dos profissionais que executam a medida, direcionadas no sentido de suprir as lacunas do sistema socioeducativo. Novamente, pode-se afirmar que esta desintegração gera reflexos de ordem interna, ocasionando o surgimento de diversas propostas, sugerindo mudanças institucionais.

Atitudes de oposição aos delineamentos propostos não representam uma característica singular à medida de semiliberdade, ao contrário ela é registrada em outras esferas organizacionais as quais aprofundaram estudos neste sentido, o que também será fruto de explanação e análise futura deste trabalho.

Não se pode afirmar qual fator supera em nível de dificuldade ou gravidade o

outro, mas é notório que eles se potencializam entre si, tornando a ação do gestor peça fundamental a fim de mediar os efeitos dessa interação.

Assim sendo, pode-se mediante precária lógica dedutiva inferir que a incipiência da medida, particularidades dos programas, desestruturação da rede de atendimento, entre outros fatores, podem gerar reformulações constantes dos procedimentos do programa o que pode acarretar no desencadeamento de fenômenos de resistência à sua implantação. Tal resistência incide, em parte, na figura do gestor, o qual geralmente não tem o arcabouço técnico necessário em operar tais mudanças e para lidar com os movimentos refratários à sua nova proposta, que são postas pelo motivo de sua chegada e também no decorrer de sua gestão. Problemas de ordem interna podem ser contornados mais facilmente do que os oriundos da rede de atendimento, pois gestores de programa não podem diretamente interferir em outros órgãos, ademais as variáveis que ensejam a desintegração da rede são de uma complexidade além de seu alcance. Estas situações fora de seu controle, podem acarretar em uma correlata ação no interior dos programas, havendo a possibilidade de ocasionar reformulações procedimentais. Aliado a outros fatores que dificultam a execução da medida, pode-se chegar a um colapso institucional, a ensejar medidas emergenciais, entre elas a substituição do gestor, Corre-se o risco de ser reiniciado o processo, gerando um círculo vicioso. É claro, acreditar que as coisas funcionam somente desse modo, é eleger uma teoria reducionista para embasar este trabalho.

O objetivo aqui não é estabelecer se este ou aquele fator é o maior responsável pelo êxito da medida e correlato sucesso do gestor. A intenção é chamar a atenção para fatos particulares aos programas de semiliberdade que ensejam alterações procedimentais e suas respectivas atitudes refratárias o que geralmente não é encarado com a visão técnica, própria da área administrativa, necessária a enfrentar tal realidade. As mudanças existem em qualquer organização, mas o que baliza o êxito do processo, será o conhecimento técnico específico a operá-lo. Assim sendo, a partir deste ponto do trabalho será feita a tentativa de demonstrar a existência e importância da utilização das referidas técnicas administrativas, as quais podem ser utilizadas em qualquer ramo de atuação, em particular nesse, ligado à execução da medida socioeducativa de semiliberdade, cujas peculiaridades não permitem o luxo de realizar os serviços no modo arcaico e empírico, utilizando o modelo de tentativa e erro. (SENGE, 2003).

## 5 GESTÃO DA MUDANÇA

### 5.1 BREVE INTRODUÇÃO AO TEMA

Um grande equívoco de alguns administradores, é o de buscar uma “receita mágica” para as dificuldades surgidas no ambiente organizacional.

Ainda há muitos administradores que experimentarão qualquer coisa que lhes forneça uma solução rápida para melhorar a eficiência da organização. A verdadeira saúde da organização não está sujeita a soluções do tipo “livro de receitas culinárias”. (BECKHARD, 1972, p. 167).

Desse modo, é preciso chamar a atenção para o fato de que os problemas organizacionais têm que ser tratados de forma individualizada, com as técnicas administrativas adequadas a cada situação. Ao realizar-se a abordagem do tema gestão da mudança neste trabalho, não se tem a intenção de fornecer uma “receita de bolo” ao gestor. A intenção é a de fornecer linhas gerais ao tema e com isso despertar o espírito crítico necessário no sentido da constante busca do conhecimento, com o fito de facilitar as relações, neste caso, no interior das organizações.

Antes de explorar as particularidades deste tema, é importante abordar alguns aspectos que representam pré-requisitos para seu entendimento. Assuntos como organização, cultura organizacional, mudança organizacional, a importância da mudança organizacional e a resistência à mudança, serão brevemente tratados visto sua importância aos delineamentos acerca da gestão de mudanças. Após a abordagem destes itens serão feitas algumas considerações a respeito do que representa gerir mudanças e suas particularidades. Cabe salientar, que os estudos a respeito da “Gestão da Mudança” são abrangentes e correspondem a uma das matérias abordadas pelo ramo da administração que exige depurado conhecimento científico, não sendo o objetivo deste estudo pormenorizar a respeito de como se deve tecnicamente operar o processo da mudança. O intuito sim, é o de situar os gestores a respeito de alguns fenômenos desta área de atuação, e despertar a atenção para a necessidade de abordar algumas reações organizacionais de uma forma técnica conforme a situação exige.

Pior do que não ter êxito no processo de gestão de mudança é deixar de fazê-lo por sentir-se incapaz de enfrentar o desconhecido. A diferença entre o sucesso e o fracasso em operar o processo de mudança, está ligado basicamente, além de outros fatores esporádicos, à incapacidade do gestor frente sua execução. De forma análoga se posiciona John P. Kotter e Leonard A. Schlesinger no artigo "A Escolha de Estratégias para Mudanças:

Alguns esforços para mudança organizacional tendem a ser fracassos totais, porém outros tendem a ser completamente bem-sucedidos. A maioria dos esforços enfrenta problemas; eles muitas vezes levam muito mais tempo do que fora previsto ou desejado, algumas vezes deterioram o moral, e freqüentemente tem um alto custo em termos de tempo da gerência e distúrbios emocionais. Um número razoável de organizações nem mesmo tentou iniciar as mudanças necessárias porque os gerentes envolvidos tinham receio de que fossem simplesmente capazes de excuta-las com sucesso. (KOTTER; SCHLESINGER, 1986, p. 08).

Diante das palavras do autor o que chama a atenção, diante da necessidade de efetuar a gestão da mudança, não é o insucesso ao conduzir inadequadamente o processo, mas sim deixar de propor as mudanças por sentirem-se incapazes de efetuá-las adequadamente.

Uma organização é composta por inúmeros processos. Estes processos devem estar muito bem identificados e conhecidos pelo gestor. Da mesma forma, qualquer que seja a mudança no interior da organização, esta deve ser desencadeada de uma forma articulada, de forma técnica correspondendo a mais um dos processos organizacionais com suas particularidades e modos de intervenção. Marcos Kissil, tece comentários sobre o tema:

Qualquer que seja a Mudança Organizacional proposta, é sempre necessário tomá-la como um processo organizacional que precisa ser gerenciado, como, por exemplo, conhecer o responsável pelo processo, aquele que tem autoridade e responsabilidade pelas ações que devem ocorrer. Conhecer quem decide acerca da mudança é uma necessidade organizacional. (KISIL, 1998, p. 15).

Talvez o gestor não seja o titular responsável por operar o processo de mudança, mas deve estar ciente de suas particularidades e conhecer aspectos essenciais de sua evolução.

## 5.2 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS

Inicialmente, antes de fazer ponderações acerca da relação existente entre organizações públicas e privadas, talvez seja útil estabelecer o conceito de organização. Alguns autores como Srour (1998), a caracterizam por ser definidas como um coletivo especializado em produzir um determinado bem ou serviço.

Bernardes (1993) comenta que as organizações representam uma associação de pessoas com papéis e tarefas específicas. Na mesma linha posiciona-se Etzioni (1989), deixando claro que a organização deve ser vista como uma unidade social que busca alcançar objetivos específicos. Morgan (1996) afirma que toda organização insere-se num espaço cultural e social, e a interrelação entre as pessoas estabelecem o sentido aos contextos em que trabalham.

Em suma, pode-se afirmar que organizações são estabelecidas por agrupamentos humanos, e tais a materializam, conduzindo no decorrer do tempo o conhecimento agregado necessário à perpetuação da cultura organizacional. De modo análogo, Kanaane, esclarece por meio de sua obra na qual organiza abordagens sobre o tema:

Um sistema socialmente estabelecido pelo conjunto de valores expressos pelos indivíduos que dela fazem parte, sendo assimiladas e transmitidas sucessivamente pelas mesmas, daí a importância e a responsabilidade diante dos outros, das novas gerações (KANAANE, 1994, p. 30).

Estabelecida sucintamente a definição de organização, cabe salientar que esta terminologia figura com destaque neste trabalho monográfico. Dada a carência de estudos e obras específicas voltadas exclusivamente às organizações públicas, que façam referência ao tema proposto, e em face ao depurado e amplo rol de opções literárias científicas destinadas às organizações privadas, significativa parcela das abordagens terão esteio nesse arcabouço literário. Desse modo, cabe situar os programas de semiliberdade como organizações públicas, as quais apesar de possuir objetivos diversos das organizações privadas, a elas correlacionam-se em muitos aspectos. Nesta linha, José Calixto de Souza Pires e Kátia Barbosa Macêdo em artigo publicado na Revista de Administração Pública, se posicionam ao comentar sobre o tema:

As organizações públicas mantêm as mesmas características básicas das demais organizações, acrescidas, entretanto, de algumas especificidades como: apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras. Tais diferenças são importantes na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos. (PIRES; MACÊDO, 2006, p.16).

Os autores, além de estabelecerem um paralelo às demais organizações, trouxeram à tona algumas particularidades das organizações públicas, que obviamente não são absolutas, mas representam o perfil geral dessas organizações, o qual interfere, como mencionam os autores, nas relações com as “inovações e mudanças”. A questão do paternalismo, definido por Carbone (2000, p.136) como sendo o “alto controle da movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões, dentro da lógica dos interesses políticos dominantes”, merece atenção, visto representar uma das singularidades que afetam significativamente a gestão das organizações públicas.

Há de se destacar a influência das autoridades políticas nos delineamentos das organizações públicas. Por mais sólida que seja a política interna destas organizações, tais não são imunes ao ambiente sociopolítico, como esclarece Dussault ao afirmar que:

As organizações de serviços públicos dependem em maior grau do que as demais do ambiente sociopolítico: seu quadro de funcionamento é regulado externamente à organização. As organizações públicas podem ter autonomia na direção dos seus negócios, mas, inicialmente, seu mandato vem do governo, seus objetivos são fixados por uma autoridade externa. (DUSSAULT, 1992, p. 13).

Quem acompanha a execução dos serviços junto às entidades públicas, tem ciência, sem questionar a idoneidade ou depuração de suas propostas, de quanto o serviço público é influenciado pelos agentes políticos. A cada troca de governo a expectativa quanto às novas propostas de gestão pública detém grande parte das atenções dos servidores. Tanto a expectativa quanto sua efetiva materialização compromete os ânimos e os reflexos nos trabalhos são iminentes.

Seja qual for a natureza da organização, elas serão constituídas por pessoas, objetivos, características que as individualizam e mecanismos para atingir suas metas. Margarida Maria Kunsch faz ponderações neste sentido:

O fato é que as organizações constituem aglomerados humanos planejados

conscientemente, que passam por um processo de mudanças, se constroem e reconstroem sem cessar e visam obter resultados determinados. São inúmeras as organizações, cada uma perseguindo os seus próprios objetivos, dotada de características próprias, com uma estrutura interna que lhe possibilita alcançar os objetivos propostos. (KUNSCH, 1986, p. 21).

A autora chama ainda atenção para um aspecto comum às organizações, necessário a atingir seus resultados. Ela refere-se ao processo de mudanças, o qual corresponde a um mecanismo consciente em busca da evolução organizacional.

### 5.3 MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Atualmente, são inúmeros os fatores que predispõe ao surgimento de alterações organizacionais. O desenfreado avanço tecnológico, o acesso à informação, a disposição de meios de comunicação, o acesso ao conhecimento, cultura, esporte lazer, enfim, todos fatores responsáveis pela evolução humana, nunca estiveram tão acessíveis como em nossa contemporaneidade. Este ritmo frenético, que favorece às mudanças é descrito por Peter M. Senge em sua obra “A quinta disciplina: Arte, teoria e prática de aprendizagem” na qual tece comentários:

Talvez pela primeira vez na história, a humanidade tenha a capacidade de criar muito mais informação do que o homem pode absorver, de gerar muito mais interdependência do que o homem pode administrar e de acelerar as mudanças com muito mais rapidez do que o homem pode acompanhar. (SENGE, 2003, p. 76).

A limitação do homem em acompanhar a velocidade evolutiva dos fatores que predispõe as mudanças organizacionais é destacada pelo autor, o qual empiricamente é constatada por todos na atualidade, pois realmente o conhecimento e sua difusão nunca tiveram tão acessíveis como hoje. Diante deste contexto, as organizações, a adequar-se a esta nova dinâmica social, são envoltas por constantes mudanças.

Mudança organizacional “é qualquer alteração, planejada ou não, ocorrida na organização, decorrente de fatores internos e/ou externos à organização que traz algum impacto nos resultados e/ou nas relações entre as pessoas no trabalho.” Bruno-Faria (2003, p.128). Alguns destes fatores externos e internos são

decorrentes do então mencionado ritmo evolutivo contemporâneo. Contudo, são muitos os fatores que podem ensejar mudanças organizacionais, pois tais podem referir-se a “qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização.” (WOOD; CURADO; CAMPOS, 1995, p.190). Desse modo, seja por este ou aquele fator dominante que predisponha ao surgimento de mudanças organizacionais, fato é que irão gerar “impactos”, os quais podem alterar e desestabilizar a ordem organizacional.

Em que pese a influência de fatores, sejam eles de ordem interna ou externa à organização, geradores de mudanças, algum elemento gerencial deve operá-las, pois esta atuação corresponde a atividades intencionais, pró-ativas, geralmente direcionadas para a obtenção das metas organizacionais. (ROBBINS, 1999). Neste viés, o gestor, imbuído de seus objetivos em prol do êxito organizacional, ao verificar a necessidade de mudança, deverá abordá-las de forma técnica amparado por agentes e aparatos necessários a operacionalizá-la. Este é o entendimento de Luis César Gonçalves de Araujo ao afirmar:

Alteração significativa articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno ou externo à organização, que tenha o apoio e supervisão da administração superior, e atinja integralmente os componentes de cunho comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico. (ARAÚJO, 1982, p.105).

O termo organização não corresponde somente ao aparato de infraestrutura necessária a executar os serviços, mas também, ou principalmente, ao contingente humano desempenhando determinadas funções necessárias a atingir objetivos propostos. Assim sendo, os ambientes organizacionais são criados por pessoas, e seus atos irão estabelecer as dinâmicas institucionais. Dentre essas dinâmicas figura a mudança organizacional, a qual por conseqüência se configura como um ato afeto às pessoas que por sua vez podem originá-las e também sentir seus reflexos e mesmo superá-las. Nesta ótica, pondera Sérgio Rodrigues Bio:

A mudança organizacional é, na essência, um ato humano. Os atos que a produzem – quer decorrentes da racionalidade e do conhecimento técnico, quer conseqüentes do interesse político, quer fruto de uma vivência emocional, quer gerado pela pressão de grupos – são atos dos homens. É inerente à mudança organizacional, portanto, o surgimento de diferentes reações individuais e de grupos, uma intensificação do jogo político, discussões em torno de valores, etc. (BIO, 1987, p. 102).

Esse ato inerente à racionalidade humana e seus conhecimentos, oriundo de inúmeros elementos motivadores, é por conseqüência refletido sobre os membros organizacionais, os quais devem ser preparados e orientados a fim de operacionalizarem esse processo. A antecipação da mudança, prevendo situações que a viabilizem é tarefa essencial, segundo afirma Chiavenatto:

De nada adianta pretender fazer mudanças organizacionais sem antes preparar as pessoas para fazer com que essas mudanças aconteçam. O primeiro passo é mudar a cabeça das pessoas e prepará-las antecipadamente para a mudança. Mais do que isso, é necessário preparar o ambiente psicológico adequado para a mudança e fazer com que as pessoas aprendam a aprender e a inovar. Sem isso a mudança será ilusória. (CHIAVENATTO, 2000, P. 167).

Estabelecido o conceito de mudança, é necessário ponderar a respeito de suas implicações no ambiente organizacional, e se os efeitos dela são negativos ou benéficos para a instituição.

### 5.3.1 Importância da Mudança organizacional

Palavras como evolução, avanço, melhora, aprimoramento, entre outras, por si só sugerem a passagem de um estado para outro, ou seja, para que ocorra o avanço um estado tem que ser superado, substituído por outro com nível de depuração mais elevado. Não é toda mudança que irá proporcionar alterações positivas na dinâmica organizacional, mas qualquer melhoria obrigatoriamente passou por um processo de mudança. A esta melhoria, fruto do processo de mudança, vincula-se um aprendizado que por sua vez poderá promover novas mudanças formando um ciclo contínuo de aprimoramento organizacional. Segundo Schön (1983), há a necessidade que todos se tornem habilitados no aprendizado, a fim de não somente poder transformar as instituições face às mudanças, mas procurar desenvolver organizações que criem métodos de aprendizado com intuito de promover suas próprias e contínuas transformações. Com relação ao aprendizado organizacional, Stata, faz os seguintes comentários:

Primeiro, a Aprendizagem Organizacional ocorre através de percepções, conhecimentos e modelos mentais compartilhados. Assim sendo, as organizações podem aprender somente na velocidade em que o elo mais lento da cadeia aprende. A mudança fica bloqueada, a menos que todos os principais tomadores de decisão aprendam juntos, venham a compartilhar crenças e objetivos e estejam comprometidos em tomar as medidas necessárias à mudança. (STATA, 1997, p. 32).

A máxima defendida por Senge (2003) “organização que aprende a aprender” ilustra o constante processo de mudança à busca dos resultados desejados, os quais são conquistados mediante ao contínuo processo de aprendizado dos membros da organização, os quais em grupos conseguem enxergar além de suas perspectivas pessoais. Em outra obra o autor faz comentários a respeito da organização que aprende e aprimora sua realidade:

No coração da organização que aprende encontra-se uma mudança de mentalidade – em vez de nos vermos como algo separado do mundo passamos a nos ver conectados ao mundo; no lugar de considerar os problemas como causados por algo ou alguém “lá fora”, enxergamos como nossas próprias ações criam os problemas pelos quais passamos. Uma organização que aprende é um lugar onde as pessoas descobrem continuamente como criam sua realidade. E como podem mudá-la. (SENGE, 2003, p. 46).

A teoria do Desenvolvimento Organizacional (DO) proposta em meados da década de 60 por Leland Bradford, autor do livro *T-Group Theory and laboratory methods*, contempla exatamente a questão da evolução organizacional ensejada por mudanças, e a capacidade dos indivíduos que a compõe em responder positivamente recompondo uma nova realidade institucional por meio do aprendizado. O Desenvolvimento Organizacional dá enfoque privilegiado às pessoas que integram a organização, centrado no contingente humano sob o efeito das mudanças, com o objetivo de estabelecer confiança mútua entre os pares do ambiente organizacional (SILVA, 2001). Marcos Kisil define de forma sucinta porém objetiva o desenvolvimento organizacional:

DO é uma resposta de mudanças organizacionais às mudanças que já estão ocorrendo e que se refletem sobre a organização. É um esforço educacional proposto à organização para mudar suas atitudes, valores, comportamentos, tecnologia e estrutura para melhor se adaptar às demandas que pressionam por mudanças. (KISIL, 1998, p. 08).

Resta clara a idéia que desenvolvimento sugere mudança, e por sua vez gera um processo de aprendizagem que passa a integrar a cultura organizacional.

Esta aprendizagem favorece o surgimento de novas mudanças, pois o ciclo do desenvolvimento perpetua-se indefinidamente. Uma frase de Humberto Mariotti, ilustra com sabedoria o ciclo evolutivo do aprendizado e a evolução humana: “Quanto mais nos educamos, mais longe chegaremos. E, quanto mais longe chegarmos, melhor será nossa percepção. Isso nos fará ficar cada vez mais perto de nós mesmos e de nossos semelhantes.” (MARIOTTI, 2000, p. 205).

#### 5.4 CULTURA ORGANIZACIONAL

Quando se pensa em resistência à mudança é preciso definir de que ou de quem parte este fenômeno. Pode-se afirmar que a oposição às propostas de mudança não partem de objetos inanimados como instalações físicas, equipamentos, insumos ou até mesmo máquinas que apesar do movimento de suas partes, só ocorrem de acordo com o comando humano. Herzong, citado por Rossi, tece comentários a respeito da importância em gerenciar pessoas para o êxito do processo de mudança:

A mudança no contexto organizacional engloba alterações fundamentais no comportamento humano, dos padrões de trabalho e nos valores em resposta a modificações ou antecipando alterações estratégicas, de recursos ou de tecnologia. Considera que a chave para enfrentar com sucesso o processo de mudança é o gerenciamento das pessoas, mantendo alto nível de motivação e evitando desapontamentos. O grande desafio não é mudança tecnológica, mas mudar pessoas e a cultura organizacional, renovando os valores para ganhar vantagem competitiva. (HERZOG apud ROSSI, 2000, p. 36).

Finalizando a explanação, o autor afirma que além do desafio de mudar pessoas a alteração da cultura organizacional é fator essencial para o êxito da mudança.

Neste contexto, situar o conceito de cultura e cultura organizacional é de suma importância para este trabalho. Desse modo, conforme o entendimento de Hall (1978), cultura é o meio de comunicação do homem, a qual é apreendida, compartilhada e determina os limites do grupo. A cultura é elemento indissociável dos agrupamentos sociais.

Os agrupamentos humanos estabelecem um conjunto de modo de vida, os

quais se formam independente das suas condições sociais. É claro, a cultura irá amoldar-se às características do grupo, mas o seu surgimento independe da natureza deste grupo. Abordando com maior amplitude o tema Nicola Abbagnano, comenta:

Hoje especialmente usado pelos antropólogos e sociólogos para indicar o conjunto dos modos de vida criados, aprendidos e transmitidos de uma geração para a outra, entre os membros de uma determinada sociedade (...) indica o conjunto dos modos de vida de um grupo humano determinado, sem referência ao sistema dos valores para os quais estão orientados esses modos de vida. Cultura, em outros termos, é uma palavra com a qual se pode designar tanto a civilização mais evoluída quanto às formas de vida social mais rústicas e primitivas. (ABBAGNANO 1982, p.142).

No interior das organizações, por tratar-se de fato de agrupamentos sociais de âmbito interno, porém correlatos aos macro agrupamentos externos, registra-se a existência de uma cultura própria, mas que pode ser influenciada pela cultura externa. Esses agrupamentos sociais desenvolvem uma cultura própria no interior da organização. O desenvolvimento da cultura organizacional é lento e contínuo, tendo sua base nas experiências coletivas surgidas na prática laboral. Por meio dessas relações, a identidade da organização se forma e orienta novas posturas. Linha de raciocínio semelhante, segue os autores da obra *Faces da Decisão*:

A cultura organizacional é o conjunto de padrões de comportamento, práticas e ações que caracterizam o modo de agir da empresa.. Toda a cultura desenvolve-se lentamente, mediante as experiências comuns ocorridas entre as pessoas que trabalham na organização".(PEREIRA; FONSECA, 1997, p. 102).

Schein, embasa sua definição de cultura organizacional, pautando-se na capacidade do grupo em adaptar-se às demandas organizacionais que, ao estabelecerem pressupostos elementares para suprir de forma válida tais demandas, ao constatarem sua efetividade, os vêem então indicados a serem repassados a novos membros, que por sua vez podem então assimilá-los:

Cultura é um padrão de suposições básicas demonstradas; inventadas, descobertas ou desenvolvidas por um dado grupo; que ensina a lidar com seus problemas externos de adaptação e internos de integração; que funcionou bem o bastante para ser considerado válido e, ainda, para ser ensinado aos novos membros do grupo como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação àqueles problemas. (SCHEIN, 1992, p. 247).

O autor afirma ainda em sua obra que a cultura não é algo estanque, imutável, ao contrário a considera dinâmica, visto que o processo de aprendizagem é contínuo e, portanto, mutável. Cabe salientar, em que pese a característica de mutabilidade da cultura organizacional, essa opera-se a passos lentos.

Cultura organizacional expressa um conjunto de valores que são externados por meio de elementos simbólicos, que em função de sua capacidade, de ordenar, atribuir significações e construir a identidade organizacional, influi tanto como elemento de comunicação e consenso, como instrumentaliza as relações de dominação. (FLEURY E FISCHER, 1989).

Por fim, Marcos Kisil em sua obra "Gestão da Mudança Organizacional" Resume com clareza alguns aspectos a respeito do que representa a cultura organizacional:

Cultura organizacional significa um modo de vida, um sistema de crenças e valores, uma forma aceita de interação e de relacionamento típicos de determinada organização. Para que a organização possa sobreviver e se desenvolver, para que existam revitalização e inovação, deve-se mudar a cultura organizacional, sistema dentro do qual todos os elementos organizacionais estão imersos. (KISIL, 1998, p. 06).

Esclarece ainda o autor, quanto à necessidade de operar-se as mudanças de cultura organizacionais com o fito de garantir sua sobrevivência e promover sua evolução.

## 6 GESTÃO FACE À RESISTÊNCIA ÀS MUDANÇAS

Esclarecidos alguns aspectos relevantes ao tema gestão da mudança, pode-se iniciar sua abordagem, que poderá situar o gestor quanto a importância de tratar adequadamente os movimentos de transição de situações organizacionais relevantes ao progresso institucional. São muitos fatores significativos que podem vir a comprometer o processo de mudança. Entretanto é pacífica a doutrina administrativa em auferir à resistência à mudança o título de grande fator a comprometer a proposta de inovação organizacional. Neste sentido, se posiciona Robbins em sua obra *Mudança Organizacional e Administração do Estresse*:

Uma das descobertas mais bem documentadas nos estudos sobre comportamento individual e organizacional é que as organizações e seus membros resistem às mudanças. De certo modo, essa resistência é positiva. Proporciona certo grau de estabilidade e previsibilidade no interior das organizações. Se não houvesse resistência, o comportamento organizacional assumiria características de casualidade caótica...mas existe uma séria desvantagem à mudança: ela impede a adaptação ao progresso. (ROBBINS, 2003, p. 455).

Sendo então a resistência às mudanças um dos fatores principais de oposição a novas propostas, dentro das instituições a busca por um conhecimento técnico científico de gestores, que atuam junto aos programas de semiliberdade, é de suma importância.

Neste viés, é possível afirmar que uma grande dificuldade que o gestor dos centros socioeducativos no estado do Paraná possui, em que pese sua qualificação técnica em tratar assuntos inerentes às particularidades dos ambientes socioeducativos, carece de informações técnicas particulares a alguns ramos da administração que tornariam seu exercício profissional, menos *desgastante* diante de um trabalho *desgastante* por natureza.

Dada a singular natureza do trabalho socioeducativo, demandas predominantemente correlatas a esta área de atuação, qualificam o profissional para administrar centros socioeducativos inclusive os programas de semiliberdade. Ocorre, que muitas situações particulares à área da administração organizacional, não possuem uma resposta técnica a altura, face a carência de correlato conhecimento por parte dos gestores destes programas.

O presente estudo pretende abordar a respeito da atuação dos gestores

frente a um fenômeno natural do ser humano em oferecer resistência ou mesmo se opor a mudanças incidentes em suas rotinas de trabalho. Com clareza Allan Cohen faz considerações a este fenômeno humano:

“A resistência à mudança é um fenômeno tão antigo quanto a própria história. Em seu cerne ela reflete alguns princípios humanos universais, afinal as pessoas são criaturas de hábitos e o mesmo ocorre com as organizações que elas ocupam. É uma tendência natural resistir, o novo, mais ainda os seres humanos tendem a fazer escolhas racionais e antes que aceitem a mudança devem estar convictos de que esta os beneficiará, na falta de tal certeza eles sempre optarão pelo conhecido quando confrontado entre este e o desconhecido. O hábito, a segurança, os fatores econômicos e o processo seletivo de informações constituem fontes de resistência à mudança”. (COHEN, 1999, p. 340).

Outro conhecimento que o autor traz de suma importância para a abordagem deste trabalho, é o fato do ser humano lidar com o desconhecido. Parece óbvia a afirmativa que o homem diante de uma incerteza optará pelo conhecido, pois entre fatores conhecidos e desconhecidos, parece natural e mesmo racional que a primeira escolha seja a mais sensata. Ademais, a reação de resistência corresponde a uma reação natural e mesmo inevitável dentro do ambiente organizacional (QUINTELLA, 1998).

Como referido no decorrer deste estudo, alguns fatores predis põe ao surgimento de corriqueiros ajustes junto à execução dos programas de semiliberdade. Tais ajustes sugerem recorrentes substituições de procedimentos até então conhecidos, por outros, que no furor de tentar suprimir falhas, surgem como verdadeiros “corpos estranhos” no organismo institucional. O que chama a atenção é que mesmo alterações notoriamente benéficas sofrem oposição ao serem propostas. Na mesma linha de raciocínio se pauta Ralph Stacey em sua obra *Pensamento Estratégico e Gestão da Mudança* ao inferir: “Um problema que os gestores se queixam sempre é a resistência à mudança. Mesmo quando esta traz vantagens evidentes, as pessoas parecem illogicamente agarrar-se às velhas maneiras de fazer as coisas.” (STACEY, 1998, p. 115).

A fim de ilustrar esta afirmativa, um relato de um coordenador de semiliberdade se faz oportuno:

“Uma reclamação corriqueira dos funcionários do programa, era quanto a necessidade de acompanhar ostensivamente os adolescentes causando-lhes constrangimento ao serem acompanhados ao colégio. Além de serem vistos com temor no ambiente escolar por alunos ou até mesmo

professores, os quais relacionavam tais adolescentes, face ao estigma que possuíam de infratores, agravado pela necessidade de acompanhamento ininterrupto, como sendo de potencial periculosidade. Da mesma forma estes adolescentes correspondiam ao estímulo a eles direcionado externando a postura correspondentes. Os meninos acabavam até mesmo valendo-se de tal atenção, a fim de destacar-se perante os demais. Enfim, tal acompanhamento revelava-se muito negativo comprometendo o devido cumprimento da medida pelo adolescente. Quando ingressei na coordenação do programa, tal situação era evidente e “doía aos olhos”. Imediatamente foi proposto que os adolescentes não mais fossem “vigiados” ostensivamente, sendo num primeiro momento, a fim de suprir tal verificação da frequência escolar, sugeridas a realização rondas alternadas e dissimuladas, que passassem despercebidas pelos envolvidos com o processo. Diante da proposta sugerida aos funcionários, escutei de um dos educadores mais velhos da casa: “com certeza isso não vai dar certo”. Ao indagá-lo do porquê da possível falta de êxito ao intento, escutei: “especificamente não sei porque, mas não acredito que vá dar certo”. Atualmente os funcionários do programa se perguntam por que um erro tão óbvio foi cometido por tanto tempo.” (Coordenador de Semiliberdade).

Diante do relato, confirma-se a sustentação do autor, ao afirmar que para situações de concreta necessidade de mudança e mesmo que explicitamente esta traga benefícios, os processos de resistência podem ocorrer. O que dizer então de propostas mais complexas e até mesmo mais radicais de mudança, que pela sutileza das variáveis envolvidas paire a dúvida? Sua implantação seria temerária caso o gestor não detivesse alguns conhecimentos essenciais ao abordar tal situação.

Contudo, é preciso enfatizar que o gestor deve estar ciente que nem todas oposições despendidas a novos delineamentos devem ser encaradas como atitudes perniciosas, fruto de movimentos apenas refratários, mas sim como um fator que possa contribuir positivamente com o processo de mudança, o qual pode até mesmo revelar-se inadequado. Assim, posiciona-se Paula Portela de Carvalho em um trecho de seu artigo, *Mudança organizacional*, publicado na Revista Científica do ISCET:

O homem é um animal de hábitos, cria rotinas e daí que o desconhecido provoque tensão, ansiedade, desconforto ou medo. Há que utilizar a resistência como uma aliada. A aprendizagem deve implicar um comprometimento com a organização. Quando as pessoas resistem à mudança, temos oportunidade de avaliar os motivos dessa resistência. Consequentemente, identificam-se problemas e verifica-se se as decisões são de facto assertivas. A resistência estimula a procura de alternativas e melhores métodos para resolver questões emergentes. Daí que a resistência possa ser, em essência, uma fonte de avaliação e mudança. As mudanças sem contestação seriam sempre “top-down”; a maioria das vezes as mudanças “bottom-up”, ao emergir, mesmo no âmbito das mudanças planejadas, têm maior influência e resultados mais significativos. (CARVALHO, 2009, p. 84-85).

Comprovada a existência do fenômeno da resistência às mudanças, em específico àquelas surgidas após novos delineamentos no ambiente laboral, surge a necessidade de abordagem técnica do gestor diante deste fenômeno. A tal abordagem correlacionou-se a expressão “Gestão da Mudança”. Tal expressão fala por si só, pois vem indicar que mudanças podem ter um modo apropriado de intervenção por aqueles que estão à frente dos órgãos a serem geridos.

Desse modo, o sujeito da ação, que no caso empresarial seria o gerente, precisará saber buscar, saber selecionar e saber se instrumentar adequadamente para detectar, a partir de um fenômeno qualquer, uma mudança que poderá afetar métodos, processos e até objetivos de seu ambiente de atuação. (MONTENEGRO; BARROS, 1988, p. 3).

Outra consideração importante é que neste estudo o foco está dirigido aos movimentos de resistência face às propostas de alterações que afetem a dinâmica laboral dos programas de Semiliberdade. A terminologia técnica “Gestão da Mudança” mostra-se muito mais abrangente, sendo os estudos nessa área empregados em qualquer proposta de mudança organizacional. A resistência às mudanças é a apenas um dos pontos por ela previstos e que sugere uma atenção especial.

Cabe salientar novamente que o objetivo deste trabalho não é o de dissecar as teorias a respeito de como o gestor deve tecnicamente se posicionar frente a movimentos de resistência, mas sim indicar que tal cientificismo existe e deve integrar a dinâmica profissional dos operadores dos centros socioeducativos em específico os programas de semiliberdade. Contudo, alguns exemplos, postos pela doutrina administrativa, de como agir diante de tais situações, podem ser indicados por meio deste estudo. Seria deveras pretensiosa a intenção de tentar aqui esgotar este abrangente assunto dada sua complexidade, a qual demanda um depurado estudo, sendo significativamente bem detalhado pelo vasto arcabouço literário existente.

São inúmeras as ações descritas que podem ser apropriadas a gerenciar as mudanças de ordem institucional. O planejamento estratégico é um meio eficaz de enfrentar os desafios postos na tentativa de implementação de alterações organizacionais. Ser pego desprevenido pode ser a pedra fundamental do fracasso dos objetivos do gestor. Marcos Kisil, tece comentários quanto à necessidade de estabelecer um plano estratégico apropriado a atingir as metas organizacionais:

Formular um plano estratégico de mudança envolve determinar cursos de ação apropriados para alcançar os objetivos estabelecidos para a mudança organizacional. Isso inclui atividades como análise, planejamento e seleção de estratégias que aumentem as chances de que os objetivos de mudança de uma organização sejam alcançados. Além das estratégias, os gerentes devem definir os próprios métodos de mudança como parte do plano. (KISIL, 1998. p. 31).

O autor ainda faz referência à necessidade da definição de métodos de mudança, os quais devem integrar o plano estratégico das novas propostas.

O mesmo autor comenta quanto à necessidade de participação dos envolvidos com o processo de mudança como elemento primordial ao seu êxito. Tal atitude gera um espírito de corpo, fazendo com que os envolvidos atuem de forma positiva e construtiva:

Estabelecer um incentivo aos participantes para que direcionem suas ações rumo ao que deve ser mudado representa uma clara sinalização por parte da organização do quanto se está valorizando a mudança e aqueles que podem realizá-la. Pode provocar uma maior cooperação na implantação das mudanças desejadas, fazendo com que os participantes atuem de maneira positiva e construtiva. (KISIL, 1998, p. 39).

A participação dos integrantes da organização é um dos fatores mencionados por grande parte dos autores em suas obras que tratam da gestão da mudança. Pensando de forma simplista pode-se traçar a seguinte linha de raciocínio: Se a resistência às mudanças é comprovadamente um dos fatores que pode comprometer significativamente o êxito organizacional, e tal resistência origina-se, na maior parte dos casos, no quadro funcional envolvido, parece correto pensar que se este mesmo contingente auxiliar na execução do processo de mudança, não se pode entender que estes irão resistir às suas próprias iniciativas. Claro, tal estratégia pode parecer descartar o fato da mudança ser boa ou má para a organização, sendo somente importante sua aceitação. Subentende-se que a proposta de mudança já fora anteriormente analisada tecnicamente quanto a sua validade, e que o fenômeno da resistência existirá sem depender da legitimidade dos novos delineamentos. Desse modo, mesmo parecendo uma obviedade, a participação, mesmo que sutil, nas decisões sensíveis ao bom andamento da organização demonstra ser o melhor caminho a fim de estabelecer-se uma gestão eficiente que enfatiza aspectos democráticos. Neste sentido Fernando C. Prestes Motta se posiciona:

Uma das formas de minimizar o aspecto coercivo da administração é a participação. Falo evidentemente da participação autêntica e não de modalidades de manipulação camufladas sob este rótulo. (MOTTA, 2003, p. 370).

Compartilha da mesma idéia Margaret Whetley ao afirmar sobre importância da participação, sendo esta motivada pelo líder, o qual não suprime iniciativas mas sim ajuda a desenvolvê-las:

Neste mundo caótico, precisamos de líderes – não de chefes. Precisamos de líderes que nos ajudem a desenvolver a visão clara que ilumina os sombrios momentos de confusão, líderes que nos apoiem enquanto aprendemos a viver de acordo com os nossos valores, que compreendam que somos mais bem controlados por conceitos que incentivem a nossa participação, não por políticas e procedimentos que dispensem a nossa contribuição. (WHEATLEY, 1999, p. 154).

Por mais que a frente da gestão da mudança exista um grupo organizado para abordá-la, tal grupo carece de um elemento fundamental, ao qual serão direcionadas as atenções e dele partirá a energia necessária a efetivar a união dos participantes. Este elemento materializa-se na figura do líder. Schein (1992), afirma que o grande responsável pela mudança é o líder. Seu papel é fundamental na transmissão da cultura organizacional e eficácia da instituição. Nem todo gestor é um líder mas todo líder terá um dos requisitos essenciais a desempenhar uma gestão com qualidade. A habilidade do gestor em desempenhar o papel de um líder, ponderadas suas habilidades técnicas, o subsidiará a operar as mudanças necessárias ao desenvolvimento da organização e conseqüentemente de seus integrantes. Peter M. Senge, com sapiência comenta a respeito do papel do líder como facilitador do processo de aprendizado organizacional:

Os líderes são projetistas, professores e regentes. Tais papéis exigem novas habilidades: a capacidade de construir uma visão compartilhada, de trazer à superfície e questionar os modelos mentais vigentes e de incentivar padrões mais sistêmicos de pensamento. Os líderes são responsáveis por construir organizações nas quais as pessoas possam estar continuamente expandindo sua capacidade de criar seu futuro, isto é, os líderes são responsáveis pelo aprendizado. (SENGE, 1997, p. 347).

Em que pese a figura do líder e do gestor da mudança fundirem-se em uma única pessoa, desse modo, habilitada a operar com êxito o processo de mudança, situar cada uma dessas figuras é importante. Gerenciar a mudança tem ligação com

seu controle, enquanto liderar a mudança sugere seu sucesso. Gerenciamento é o aparato necessário para manter o complicado sistema de pessoas e tecnologia funcionando satisfatoriamente. Liderança esta intimamente ligada ao conjunto de processos que cria as melhores organizações, adaptando-as efetivarem suas mudanças. (KOTTER, 1998).

## 7- CONSIDERAÇÕES FINAIS

São oportunidades como essa que permitem agregar o conhecimento essencial para despertar um espírito crítico, mola impulsionadora e balizadora dos processos de mudanças, responsáveis pela evolução do homem.

É comum para os operadores dos programas de Semiliberdade, nutrirem um sentimento de que algo precisa ser emergencialmente feito para aprimorar o atendimento aos adolescentes que cumprem a medida. Existe um jargão comum a alguns que atuam nesse peculiar serviço público: “Trabalhar com os adolescentes é tarefa fácil! Difícil mesmo é lidar com as falhas do sistema”. Apesar dessa afirmação, trabalhar com adolescentes que cumprem medidas socioeducativas é uma árdua tarefa, sendo necessário além de habilidades técnicas, certo dom natural a superar as dificuldades advindas dessa relação. Desse modo, pontos de vista como esse, só vem a confirmar que tais dificuldades desviam parcela da energia da atividade socioeducativa, o que compromete a qualidade desse atendimento. Muitas vezes o trabalho direto com o adolescente é colocado momentaneamente em segundo plano, para que se consiga contornar problemas da desestrutura do atendimento socioeducativo. Muitos deles são de ordem interna, tais como carência de pessoal e infraestrutura. Outros no âmbito externo, em específico a falta de integração e precariedade do atendimento oriundas de algumas estruturas da rede externa de atendimento. Saúde, educação, profissionalização, esporte, cultura, entre outros acessos, além de precariamente interagirem, não reconhecem as medidas socioeducativas como beneficiárias de seus serviços. Desde dificuldades de efetuar matrículas na rede de ensino, até a carência de órgãos efetivos de intervenção junto aos adolescentes com dependência química, compõe alguns exemplos diante do rol de dificuldades enfrentadas no cotidiano do serviço socioeducativo.

A linha de raciocínio, sugerida por meio desse trabalho, é o de chamar a atenção dos gestores, em particular aos que desempenham suas funções junto aos programas de Semiliberdade para a necessidade de possuir um conhecimento apropriado para gerenciar processos de mudanças. Esses processos, se operados inadequadamente podem comprometer os resultados esperados pelo programa. Por tratar-se de um procedimento técnico, estudado pelo ramo da administração, a gestão da mudança, é um ferramenta fundamental, útil não só aos programas de

Semiliberdade, mas também aos centros socioeducativos. Enfim, qualquer organização, pode valer-se dos preceitos dessa área do conhecimento, a fim de atingir suas metas desencadeadas por processos de mudança.

Importante é o fato da mudança não ser vista como algo indesejável ou que somente possa acarretar a desestabilização organizacional. Ao contrário, a organização pode perecer caso algumas mudanças não sejam propostas. A desestabilização da organização, poderá sim ocorrer, caso o gestor não tenha o conhecimento necessário a comandar o processo da mudança.

Os programas de Semiliberdade agregam inúmeras particularidades que favorecem o desencadear de processos de mudanças. Além de chamar a atenção dos gestores para a necessidade de saber operar a mudança, há de se firmar um entendimento no sentido de compreender que os programas de Semiliberdade possuem singularidades que predispõe a implantação de constantes mudanças. Alguns desses aspectos foram postos nesse estudo, sem a intenção de desprezar os demais existentes. No entanto, procurou-se focar naqueles mais expressivos comprovados pela doutrina socioeducativa, por deduções feitas e apresentadas no decorrer desse estudo, bem como relatos de profissionais da área. O levantamento de dados priorizou o estado do Paraná e seus programas de Semiliberdade. Apesar da maioria dos relatos serem coletados junto a esses programas, não foram descartados aqueles provenientes de outros estados, ao contrário revelaram-se úteis e providenciais. Chamou a atenção que relatos, seja dentro ou fora do estado, alinharam-se, sugerindo que algumas realidades entre programas no território brasileiro assemelham-se.

A resistência às propostas de mudanças não devem ser tratadas sob uma ótica negativa. Movimentos de restrição aos novos delineamentos fazem parte do processo de mudança. Não podem ser simplesmente descartados, fato que pode comprometer a fidelidade do processo da mudança. Diante de um sistema socioeducativo sujeito a constantes adaptações, não se pode pensar que por mais providencial que pareça, a proposta seja totalmente isenta de ajustes, o que torna a resistência uma das ferramentas de controle ofertada ao gestor que opera a mudança.

É dada à medida de Semiliberdade uma atenção que não condiz com seu potencial em atender aspectos pedagógicos que promovam a inserção social do adolescente. A medida de Internação deve ser aplicada excepcionalmente, e quando

indicada deve primar pela brevidade do seu cumprimento. Apesar de permitir contatos esporádicos com a comunidade, mediante anuência do judiciário, a Internação não configura-se a medida ideal para promover a reinserção social do adolescente. Em contrapartida, o programa de Semiliberdade, superadas suas deficiências, configura-se a medida adequada a promover a integração social do adolescente, sopesada sua capacidade em cumpri-la, a gravidade do ato infracional e as circunstâncias que ocorreu. Sendo confirmada na prática essa realidade, é natural pensar que poderá haver um grande incremento das vagas dos programas de semiliberdade. Diante disso, reorientações procedimentais conduzidas pelos gestores, desde que habilitados a liderar o processo de mudança, serão essenciais ao aumento de capacidade, sendo mantidas a depuração e qualidade dos programas.

O sistema socioeducativo evoluiu significativamente no decorrer da história do Brasil. O adolescente a que se atribui o cometimento de um ato infracional, era sujeito a intervenções atroz e degradantes, num passado pouco distante. O atual ordenamento jurídico condena qualquer ação nesse sentido, reconhecendo esses adolescentes como sujeitos de direitos. Contudo, a efetividade da lei é precária, visto que estabelece boas diretrizes mas não cria mecanismos para sua implementação. Assim, desde a demora para se implantar os programas de Semiliberdade até as lacunas existentes na rede de atendimento favorecem o surgimento de situações junto aos programas que demandam constantes adaptações em seus procedimentos, tornando a medida oscilante. Diante de tais circunstâncias, a atuação do gestor, acumula as dificuldades advindas da área socioeducativa, com outras decorrentes de sua inaptidão frente a alguns assuntos específicos de como operar processos de gestão. Contudo, em que pese a carga peculiar desse ramo de atuação, pensar que dividir a atenção para outro ramo do conhecimento poderia desviar ou mesmo sobrecarregar sua atuação, é errôneo. Ao contrário, a carência de conhecimentos específicos, tais como os necessários a implantar mudanças, pode comprometer o êxito dos trabalhos e sobrecarregar o gestor.

Em que pese a evolução e conseqüente depuração técnica do ordenamento jurídico nacional, destinado ao atendimento de crianças e adolescentes, sua eficácia é questionável. Não basta uma depurada coletânea doutrinária para embasar documentos legais que preconizam preceitos de vanguarda. Apesar de realmente se

embrenharem na defesa dos interesses das crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e respeitando suas peculiares situações de desenvolvimento, o ordenamento pátrio carece de efetividade. Tanto a regulamentação de medidas, tais como a de Semiliberdade, como a garantia da efetiva aplicação dos delineamentos já existentes, correspondem a iniciativas emergenciais, a fim de disponibilizar “por completo” a garantia de direitos prevista legalmente. Contudo, não pode bastar a sustentação de afirmativas simplistas tais como a brandura da lei, ou que a lei é muito avançada para este país, ou ainda a defesa da alteração da maioria penal, entre outros argumentos verbalizados como possíveis “soluções” para contornar problemas dessa ordem. Isso, além de corresponder a teorias reducionistas que insistem em indicar um ou outro fator como o grande ofensor de problemas complexos, sugerem, no mínimo, uma falta de tecnicismo para abordar questões. O espaço aqui não é o de refutar tão somente tais afirmativas, pois pode-se incorrer no mesmo erro. Porém, é inquestionável o fato que muitas soluções revelam-se precipitadas. Cada área de atuação possui técnicas de intervenção destinadas a lidar com suas particularidades, que demandam diuturnos estudos, os quais não podem ser simplificados e resolvidos por propostas desconexas das inúmeras variáveis inerentes a cada situação. Dessa forma, quem atua na execução de medidas socioeducativas, sente algum reflexo da falta de efetividade e eficácia do ordenamento jurídico que trata da matéria. Os avanços, conforme discorrido neste trabalho, são notórios, mas há muito que se caminhar no sentido de suprimir as lacunas existentes. Talvez momentos de reflexão e estudo como esse, desencadeiem a formação do espírito crítico necessário, não só para enumerar os problemas, mas, por meio da busca do conhecimento, sugerir e operar as mudanças necessárias à evolução do atendimento socioeducativo.

## 8- REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Mestre, 1982.

ALMEIDA, D. de P. **Monografia referente ao curso de: "Segurança Pública – Teoria e Gestão"** ISP – Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, abril 2004.

ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. São Paulo: Atlas, 1993.

ARAÚJO, L. C. G. **Mudança Organizacional na Administração Pública Federal Brasileira**. Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1982.

BARATTA, A. **Do regime de semiliberdade**. In: CURY, M.; AMARAL, A. F.; MENDEZ, E. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARROS, A. de J. P. de ; LEHFELD, N. A. de S. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. 8.ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BAUER, R. **Gestão da mudança: Caos e complexidade nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1999.

BECKHARD, R. **Desenvolvimento organizacional: estratégias e modelos**. Massachusetts Institute of Technology da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. São Paulo: Editora Edgard Blucher Ltda. 1972.

BERNARDES, C. **Teoria geral da administração: a análise integrada das organizações**. São Paulo: Atlas, 1993.

BIO, S. R. **Sistemas de informação: um enfoque gerencial**. São Paulo: Books do Brasil Editora LTDA, 1997.

BRASIL. **Código de menores: lei nº 6697, de 10 de outubro de 1979, acompanhada de legislação sobre o menor e de índice alfabético-remissivo**. São Paulo: Saraiva, 1983.

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

BRASIL. **Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16. jul. 1990. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10/06/2005

BRASIL. **lei de execução penal. lei nº 7210, de 11-07-1984**. São Paulo: Atlas, 1984.

BRITO, L. **Obras completas: Assistência a menores direito penal, ciência e prática penitenciária**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1959.

BRUNO-FARIA, M. F. **Criatividade, inovação e mudança organizacional**. In: Lima, S. M. V. (Org.), *Mudança Organizacional: teoria e gestão*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CARBONE, P. P. **Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura**. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CARVALHO, P. P. de. **Mudança organizacional**. Portugal: *Revista científica do ISCET Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo, PERCURSOS & IDEIAS*, Nº 1, 2ª SÉRIE, 2009.

CERQUEIRA, F. D. M. **Estatuto da criança e do adolescente: Noções gerais**. Brasília: Fortium, 2005.

CERVO, A. L. B. **Metodologia Científica**. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

CHIAVENATO, I. **Administração de empresas: Uma abordagem contingencial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

CHIAVENATO, I. **Introdução a teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

CHIAVENATO, I. **Treinamento e desenvolvimento de Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 1999.

COHEN, A. R. **MBA: curso prático: administração: lições dos especialistas das melhores escolas de negócios: práticas e estratégias para liderar organizações para o sucesso**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

COSTA, A. **Medida privativa da liberdade**. In: CURY, M.; AMARAL, A. F.; MENDEZ, E. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. São Paulo: Malheiros, 2003.

CURY, M. **Estatuto da Criança e do adolescente Comentado: Comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros. 1992.

DIAS, F. **Os direitos humanos, o direito a ser educado e as medidas socioeducativas**. In: SCHILLING, F. (Org.) *Direitos Humanos e educação: outras palavras, outras práticas*. São Paulo: Cortez, 2005.

DUSSAULT, G. **A gestão dos serviços públicos de saúde: Características e exigências**. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, v. 26, n. 2, p. 8-19, abr./jun. 1992.

ETZIONI, A. **Organizações modernas**. 8 ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993.

FARIA, M. F. F. **Análise da relação entre os conceitos de criatividade, inovação e mudança organizacional**. Mimeo. FORD, J.D. & FORD, L.W. (1995).

FLEURY, M. T.; FISCHER, R. M. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1989.

FONSECA, C. F. **A regeneração pelo trabalho: o caso do instituto disciplinar em São Paulo (1903-1927)**. São Paulo: *Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo*, n.33, 2008. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao33/materia02/>> Acesso em 06/07/2010.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

FROTA, M. G. C. **A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral**. In: CARVALHO, A. *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FUCHS, A. M. S. L. **Telhado de Vidro: As Intermittências do Atendimento Socioeducativo de Adolescentes em Semiliberdade**. 273 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Brasília: 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GOFFMAN, E. **As Características de Instituições Totais**. In: Etzioni, Amitai. *Organização Complexas: estudo das organizações em Face dos Problemas Sociais*, Atlas, São Paulo, 1967.

GOFFMAN, E. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

HALL, R. H. **Organizações: estruturas e processos**. Rio de Janeiro: PrenticeHall do Brasil, 1978.

HANDY, C. **Deuses da administração: como enfrentar as constantes mudanças da cultura organizacional**. São Paulo: Vértice, 1987.

HENRIQUES, A. e MEDEIROS, J. B. **Monografia no curso de Direito**. São Paulo: Atlas, 1999.

ILANUD - INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. **Mapeamento nacional das medidas socioeducativas em meio aberto**. São Paulo: Ilanud, 2007.

JUNQUEIRA, G.; BICHUETTI, J. L. **Gestão da Mudança: Cinco passos para o sucesso**. São Paulo: *Revista Harvard Business Review – SP*, 2010, p. 60-63.

KANAANE, R. **Comportamento humano nas organizações: O homem rumo ao**

século XXI. São Paulo: Atlas, 1994.

KISIL, M. **Gestão da Mudança Organizacional**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.

KOTTER, J. P. **Liderando Mudanças**. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1998.

KOTTER, J. P.; SCHLESINGER, A. L. **A Escolha de Estratégias para Mudanças**. Coleção Harvard de Administração. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

KUNSCH, M. M. **Comunicação Interpessoal nas Organizações e Fortalecimento da Cidadania**. São Paulo: Krohling.(Org), Summus, 1986.

LAKATOS, E. M. MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LOSACCO, S. **Metrons e Medidas**: Caminhos para o enfrentamento das questões da infração do adolescente. Tese (Doutorado em Serviço Social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004

MARCANTONIO, A. T., SANTOS, M. M., LEHFELD, N. A. **Elaboração e divulgação do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1993.

MÁRCIA, R. M. **Políticas públicas e atos infracionais**: educação nos centros de socioeducação infanto-juvenil no Paraná, Trabalho de Dissertação apresentado ao Programa de Pós Graduação, Mestrado em Educação da Universidade Tuiuti do Paraná. 2007.

MARIOTTI, H. **As paixões do ego**: complexidade, política e solidariedade. São Paulo: Palas Athena, 2000.

MARTINS, E. **Manual de redação e estilo de O Estado de S. Paulo**. 3.ed. São Paulo: O Estado de S. Paulo, 1997.

MARTINS, G. de A. **Manual para elaboração de monografias e dissertação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MENDEZ, E. **Medida privativa da liberdade**. In: CURY, M.; AMARAL, A. F.; MENDEZ, E. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOCELIN, M. R. **Políticas públicas e atos infracionais**: Educação nos centros de socioeducação infanto-juvenil no Paraná. Dissertação (Pós Graduação Mestrado em Educação) – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2007.

MONTENEGRO, E. de F.; BARROS, J. P. D. de. **Gerenciando em ambiente de mudança**: uma ferramenta gerencial para neutralizar ameaças. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1988.

MORAES, E. **A criminalidade da Infância e Adolescência**. Rio de Janeiro:

Francisco Alves, 1927.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA F. C. **Tratamento dos menores delinquentes e abandonados**: Relatório apresentado ao Dr. Secretário da Justiça pelo Dr. Cândido Motta Filho, Diretor do Serviço de Reeducação do Estado e Diretor do Reformatório Modelo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1935.

MOTTA, F. C. P. **Administração e participação: Reflexões para Educação**. São Paulo: Revista da Faculdade de Educação – USP. v.29, n.2, 369 - 373. jul/dez. 2003.

NOGUEIRA, P. L. **Comentários ao Código de menores**. São Paulo: Saraiva, 1988.

NUCCI, G. de S. **Individualização da pena**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica: Projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira, 1997.

PANDOLFO, M. S. de M.; VELOSO, P. R. **Análise da Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas para o município de Passo Fundo – RS**: Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo, 2000.

PEREIRA, M. J. L. de B.; FONSECA, J. G. M. da. **Faces da Decisão**: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão. São Paulo: Makron Books do Brasil Editora LTDA, 1997.

PIRES, J. C. de S. MACÊDO, K. B. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. In: RAP– Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 40 (1):81-105, Jan./Fev. 2006.

PORTO, A. **Programa de Segurança Humana**: O impacto da violência sobre Crianças e Jovens. Rio de Janeiro: Cartilha - Caravana Comunidade Segura 2007, Viva Rio, 2007.

QUINTELLA, H. M. **Gestão da mudança**. Rio de Janeiro: Suma Econômica, 1998.

ROBBINS, S. P. **Administração**: Mudanças e Perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROBBINS, S. P. **Mudança Organizacional e Administração do Estresse**. Comportamento Organizacional. Rio de Janeiro: LTC. 1999. (p.394-423).

ROSSI, L. C. **Mudança organizacional e competitividade**: um estudo de caso em empresa de telecomunicações. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2000.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa**. 31.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

SALLA, F. A. **As prisões de São Paulo: 1822-1940: Políticas Públicas e Atos Infracionais**. São Paulo: Anablume, 1999.

SALOMON, D. V. **Como fazer uma monografia**. 8.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTOS, A. R. dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SCHEIN, E. H. **Organizational culture and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

SCHILLING, F. **Direitos Humanos e Educação: outras palavras, outras práticas**. São Paulo: Cortez, 2005. P. 237-248.

SENGE, P. M. **A dança das mudanças: os desafios de manter o crescimento e o sucesso em organizações que aprendem**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SENGE, P. M. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. São Paulo: Best Seller, 2003.

SENGE, Peter M. **O novo trabalho do líder: construindo organizações que aprendem**. In: Starkey, Ken. Como as organizações aprendem. São Paulo: Futura, 1997.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 20.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SHÖN, D. **Theory in practice**. San Francisco: Jossey-Bass, 1983.

SILVA, C. R. O. **Epistemologia do conhecimento tecnológico como base de geração, aplicação e difusão de tecnologia**. Fortaleza: Idéias, 1996.

SILVA, R. **Teorias da Administração**. São Paulo: Ed. Pioneira, 2001.

Silva, J. A. **O Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 77, vol. 635, 1988.

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

SOUZA, J. C. de; MACÊDO, K. B. **RAP – Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro vol. 40 nº 1 :81-105, Jan./Fev. 2006.

SPINA, S. **Normas para trabalhos de grau**. São Paulo: Ática, 1984.

SPOSATO, K. B. **ILANUD: Guia teórico e prático de medidas socioeducativas**. 2004.

SROUR, R. H. **Poder, cultura e ética nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus,

1998.

STACEY, R. D. **Pensamento estratégico e gestão da mudança**: perspectivas internacionais sobre dinâmica organizacional. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

STARKEY, K. **Como as organizações aprendem**: relatos do sucesso das grandes empresas, São Paulo: Futura, 1997.

STATA, R. **Aprendizagem organizacional**: a chave da inovação gerencial, In Starkey, K. Como as organizações aprendem: relatos do sucesso das grandes empresas, São Paulo: Futura, 1997.

TAFNER, M. A., TAFNER, J., FISCHER, J. **Metodologia do trabalho acadêmico**. Curitiba: Juruá, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Citações e Notas de Rodapé**. Curitiba: UFPR, 2007. 53 p. (Normas para apresentação de documentos científicos, 3).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Projetos**. Curitiba: UFPR, 2007. 85 p. (Normas para apresentação de documentos científicos, 1).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Teses, Dissertações, Monografias e outros trabalhos acadêmicos**. Curitiba: UFPR, 2007. 101 p. (Normas para apresentação de documentos científicos, 2).

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

WHEATLEY, M. J. **Liderança e a nova ciência**. São Paulo: Cultrix, 1996.

WOOD, T. Jr., CURADO, I., CAMPOS, H. **Vencendo a crise**: mudança organizacional na Rhodia Farma. In: WOOD Jr., T., Mudança organizacional. São Paulo: Atlas, 1995.

ZAMORA, M. H. **Para além das grades**: elementos para transformação do sistema socioeducativo. São Paulo: Loyola, 2005.

## ANEXOS

ANEXO A: Questionário aos atuais coordenadores e ex-coordenadores de programas de Semiliberdade.

Curso de Especialização em Gestão de Centro Socioeducativo  
Departamento de Teoria e Fundamentos da Educação  
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Américo Agostinho Rodrigues Walger

Tema da Monografia:

**PROCESSO DE “GESTÃO DA MUDANÇA” DIANTE DA RESISTÊNCIA DOS ENVOLVIDOS ÀS REORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS PARTICULARES AOS PROGRAMAS DE SEMILIBERDADE**

Autores: CESAR AUGUSTO PELLANDA  
HERON CARLOS FONTES

Questionário utilizado na entrevista com pessoas relacionadas ao programa de semiliberdade do estado do Paraná.

Questões Propostas:

Aos atuais coordenadores e ex-coordenadores de programas de semiliberdade:

1) Formação (se de nível superior, qual?)
2) Conhece o Termo: “Gestão da Mudança” (caso conheça, explicar brevemente)
3) Já sofreu ou presenciou alguma forma de resistência, de alguém envolvido com o programa (funcionários, adolescentes, rede externa, chefia ...), a alguma proposta de mudança em Semiliberdade (procedimentos, serviços, rotinas...)? Poderia exemplificar?
4) Em que pese a qualificação e experiência profissional na área socioeducativa e demais áreas correlatas, você entende ser necessário que os gestores de programas de Semiliberdade, poderiam ou deveriam de alguma forma ter acesso a informações técnicas ligadas à administração de organizações? (cursos, capacitações, seminários, especialização...)
5) Você pode afirmar se existe uma integração entre a rede de atendimento socioeducativo? Os serviços de educação, profissionalização, saúde, cultura, esporte, lazer, etc. possuem políticas de atendimento voltadas à área socioeducativa, em particular aos programas de semiliberdade? O Programa é conhecido pela rede?
6) Você lembra de alguma situação prática a respeito de alguma falha no atendimento da rede externa que gerou reflexos nos procedimentos internos da casa de semiliberdade? (alguma rotina interna que teve que ser modificada ou suprimida face às lacunas ou deficiência do atendimento externo)
7) Caso tenha ocorrida, tal adaptação, ou mesmo sujeição a determinada lacuna, ao ser proposta e implantada teve boa aceitação dos envolvidos (funcionários, adolescentes, rede externa, chefia, famílias, etc.) ou registrou-se alguma atitude de oposição à sua implantação?
8) Sentiu resistência a qualquer outra proposta de mudança feita por você a ser aplicada ao programa de semiliberdade? Poderia exemplificar?
9) Pode-se afirmar que a medida de semiliberdade é bem estabelecida, possui procedimentos de execução bem definidos, ou ainda está em busca de melhores procedimentos para otimizar sua execução?

ANEXO B: Questionário aplicado aos técnicos que atuam ou atuaram junto aos programas de Semiliberdade.

Curso de Especialização em Gestão de Centro Socioeducativo  
Departamento de Teoria e Fundamentos da Educação  
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Américo Agostinho Rodrigues Walger

Questionário / Entrevista

Tema da Monografia:

**PROCESSO DE “GESTÃO DA MUDANÇA” DIANTE DA RESISTÊNCIA DOS ENVOLVIDOS ÀS REORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS PARTICULARES AOS PROGRAMAS DE SEMILIBERDADE**

Autores: CESAR AUGUSTO PELLANDA  
HERON CARLOS FONTES

Questionário utilizado na entrevista com pessoas relacionadas ao programa de semiliberdade do estado do Paraná.

Questões Propostas:

Aos técnicos que atuam ou atuaram junto aos programas de semiliberdade:

1) Formação?
2) Conhece o Termo: “Gestão da Mudança”
3) Já sofreu ou presenciou alguma forma de resistência, de alguém envolvido com o programa (funcionários, adolescentes, rede externa, chefia ...), a alguma proposta de mudança em Semiliberdade (procedimentos, serviços, rotinas...)? Poderia exemplificar?
4) Em que pese a qualificação e experiência profissional na área socioeducativa e demais áreas correlatas, você entende ser necessário que os gestores de programas de Semiliberdade, poderiam ou deveriam de alguma forma ter acesso a informações técnicas ligadas à administração de organizações? (cursos, capacitações, seminários, especialização...)
5) Você pode afirmar se existe uma integração entre a rede de atendimento socioeducativo? Os serviços de educação, profissionalização, saúde, cultura, esporte, lazer, etc. possuem políticas de atendimento voltadas à área socioeducativa, em particular aos programas de semiliberdade? O Programa é conhecido pela rede?
6) Você lembra de alguma situação prática a respeito de alguma falha no atendimento da rede externa que gerou reflexos nos procedimentos internos da casa de semiliberdade? (alguma rotina interna que teve que ser modificada ou suprimida face às lacunas ou deficiência do atendimento externo)
7) Pode-se afirmar que a medida de semiliberdade é bem estabelecida, possui procedimentos de execução bem definidos, ou ainda está em busca de melhores procedimentos para otimizar sua execução?

ANEXO C: Questionário aplicado aos educadores que atuam ou atuaram junto aos programas de Semiliberdade.

Curso de Especialização em Gestão de Centro Socioeducativo  
Departamento de Teoria e Fundamentos da Educação  
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Américo Agostinho Rodrigues Walger

Questionário / Entrevista

Tema da Monografia:

**PROCESSO DE “GESTÃO DA MUDANÇA” DIANTE DA RESISTÊNCIA DOS ENVOLVIDOS ÀS REORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS PARTICULARES AOS PROGRAMAS DE SEMILIBERDADE**

Autores: CESAR AUGUSTO PELLANDA  
HERON CARLOS FONTES

Questionário utilizado na entrevista com pessoas relacionadas ao programa de semiliberdade do estado do Paraná.

Questões Propostas:

Aos educadores que atuam ou atuaram junto aos programas de semiliberdade:

1) Escolarização (se de nível superior, qual?)
2) Conhece o Termo: “Gestão da Mudança”
3) Qual a alteração de rotina de trabalho “mais expressiva” que foi implantada com relação à rotina externa do adolescente? Caso sim, esta alteração foi bem aceita por todos?
4) Você participa de alguma forma no estabelecimento das rotinas de trabalho junto ao programa?
5) Os serviços de educação, profissionalização, saúde, cultura, esporte, lazer, etc. atendem o adolescente de semiliberdade adequadamente?
6) Você lembra de alguma situação prática a respeito de alguma falha no atendimento da rede externa que gerou reflexos nos procedimentos internos da casa de semiliberdade? (alguma rotina interna que teve que ser modificada face às lacunas de atendimento externo)
7) Pode-se afirmar que a medida de semiliberdade é bem estabelecida, possui procedimentos de execução bem definidos, ou ainda está na busca de melhores procedimentos para otimizar sua execução?

ANEXO D: Questionário aplicado aos adolescentes que estão ou passaram pelo programa de Semiliberdade.

Curso de Especialização em Gestão de Centro Socioeducativo  
Departamento de Teoria e Fundamentos da Educação  
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Américo Agostinho Rodrigues Walger

Questionário / Entrevista

Tema da Monografia:

**PROCESSO DE “GESTÃO DA MUDANÇA” DIANTE DA RESISTÊNCIA DOS ENVOLVIDOS ÀS REORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS PARTICULARES AOS PROGRAMAS DE SEMILIBERDADE**

Autores: CESAR AUGUSTO PELLANDA  
HERON CARLOS FONTES

Questionário utilizado na entrevista com pessoas relacionadas ao programa de semiliberdade do estado do Paraná.

Questões Propostas:

Aos adolescentes que estão ou passaram pelo programa de semiliberdade:

1) Idade:	Ato infracional:
Escolarização:	Tempo na semi:
2) Já cumpriu medida de internação? Quanto tempo?	
3) Qual a maior dificuldade em cumprir a medida de Internação? (pode ser Internação Provisória)	
4) Qual a maior dificuldade em cumprir a medida de Semiliberdade?	
5) Na escola quando os professores sabem que você é da semiliberdade o que eles dizem?	
6) Como é o atendimento nos postos de saúde quando você está aqui na semiliberdade?	
7) Nos cursos vocês são tratados como um aluno igual aos demais?	

ANEXO E: Questionário aplicado a profissionais da rede externa que atuam junto ao programa de Semiliberdade (professores, pedagogos...).

Curso de Especialização em Gestão de Centro Socioeducativo  
Departamento de Teoria e Fundamentos da Educação  
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Américo Agostinho Rodrigues Walger

Questionário / Entrevista

Tema da Monografia:

**PROCESSO DE “GESTÃO DA MUDANÇA” DIANTE DA RESISTÊNCIA DOS ENVOLVIDOS ÀS REORIENTAÇÕES INSTITUCIONAIS PARTICULARES AOS PROGRAMAS DE SEMILIBERDADE**

Autores: CESAR AUGUSTO PELLANDA  
HERON CARLOS FONTES

Questionário utilizado na entrevista com pessoas relacionadas ao programa de semiliberdade do estado do Paraná.

Questões Propostas:

A profissionais da rede externa que atuam junto ao programa de semiliberdade (professores, pedagogos...):

1) Função	Escolarização (se de nível superior, qual?)
2) A quanto tempo tem contato com o programa de Semiliberdade?	
3) Conhece o teor de alguma política de atendimento ou qualquer documento referente aos programas de Semiliberdade?	
4) Sabe o que significa incompletude institucional? Caso sim, pode brevemente explicar?	
5) Sabe informar se adolescentes com menos de 14 anos podem ser matriculados no CEEBJA?	
6) Sabe dizer onde matricular um adolescente de 12 anos, que possui pouco ou nenhum aprendizado escolar, que esteja cumprindo medida socioeducativa de Semiliberdade?	