

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS
CAMPUS ARARAQUARA - SP**

ELIANA SILVESTRE

**O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI:
POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA DE DIREITOS**

**ARARAQUARA – SP
2010**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS
CAMPUS ARARAQUARA - SP**

ELIANA SILVESTRE

**O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI:
POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA DE DIREITOS**

Tese apresentada para defesa junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Augusto Caccia Bava Junior

**ARARAQUARA – SP
2010**

ELIANA SILVESTRE

**O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI:
POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA DE DIREITOS**

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA

TESE PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR

**Presidente e orientador: Prof. Dr. Augusto Caccia Bava Junior
Universidade Estadual Paulista – Campus Araraquara/SP**

**2º. Examinador: Profa. Dra. Miryam Mager
Universidade Estadual de Maringá/PR**

**3º. Examinador: Profa. Dra. Lidya Neves Bastos Telles Nunes
Universidade de São Paulo/Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/SP**

**4º. Examinador: Prof. Dr. João Carlos Soares Zuin
Universidade Estadual Paulista – Campus Araraquara/SP**

**5º. Examinador: Profa. Dra. Ângela Viana Machado Fernandes
Universidade Estadual Paulista – Campus Araraquara/SP**

ARARAQUARA - SP

2010

Às **crianças e adolescentes** em conflito com a lei que tiveram que esperar o final do século XX para serem considerados, na lei, sujeitos de direitos.

À família Silvestre

Luiz, Aracele, Vânia, Marcelo e Daniele, os meus sobrinhos **Isabella** e **Lucca**, pela presença, apoio e carinho ao longo desse tempo em que a pesquisa fez parte da minha vida.

Ao meu companheiro **Gilnei R. Pereira**, pelo carinho, compreensão e presença constante nessa trajetória.

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento a todos os que colaboraram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho, especialmente aos integrantes do Movimento Social de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, por acreditarem que é possível outra realidade para as crianças e adolescentes deste país.

À Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania e Centro de Referência Socioeducativo, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos conselhos tutelares, por disponibilizarem os documentos e autorizarem as entrevistas para a pesquisa.

Ao meu orientador, **Prof. Dr. Augusto Caccia Bava Junior**, da Universidade Estadual Paulista – UNESP/Araraquara/SP, pela confiança, trabalho e compreensão, cujos comentários e críticas foram essenciais no desenvolvimento da redação do trabalho e de suas principais características.

Aos companheiros e amigos da Pró-reitoria de Extensão e Cultura – PEC e do Programa Multidisciplinar de Estudo, Pesquisa e Defesa da Criança e do Adolescente – PCA/UEM, **Profa. Dra. Miryam Mager, Profa. Dra. Verônica R. Müller, Prof. Dr. Ailton José Morelli, Profa. Dra. Ângela Mara de Barros Lara, Ana Isabel P. de Sena**, pelo apoio, compreensão e preciosa colaboração.

Aos membros da minha banca de qualificação, a **Profa. Dra. Lydia Neves Bastos Telles Nunes e Prof. Dr. Sérgio Azevedo Fonseca**, pelas leituras atentas do meu trabalho na fase de qualificação, sugerindo modificações e acréscimos que foram de suma importância para o seu resultado.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista/Faculdade de Ciências e Letras – Campus Araraquara – SP, pela possibilidade e condições de realização desta tese.

SILVESTRE, Eliana. **O Adolescente em Conflito com a Lei: Política Socioeducativa de Direitos**. Araraquara, 2010. 225p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Câmpus de Araraquara, 2010.

RESUMO

Esta pesquisa aborda a política socioeducativa de direitos para o adolescente em conflito com a lei, com ênfase nas medidas socioeducativas executadas no município de Maringá, localizado na região Norte do Estado do Paraná. Essa política se encontra no arcabouço jurídico-institucional (lei e sistema) Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº 8.069/1990, voltada para a proteção integral de crianças e adolescentes até 18 anos de idade e, em condições especiais, entre 18 e 21 anos. O estudo de base analítico-documental tem como objetivo a análise qualitativa da política socioeducativa de direitos, observando os quesitos sobre o cumprimento das decisões judiciais, quando inserida em programas socioeducativos, tomando como referência os aspectos da execução, natureza, tipologia, modalidades e financiamento. A abordagem qualitativa segundo Minayo (2007(a)) aprofunda-se no mundo dos significados, o qual deve ser exposto e interpretado primeiramente pelos próprios sujeitos pesquisados. Na presente investigação, a observação e a análise documental com pesquisa de campo (entrevistas semiestruturadas) embasaram a compreensão e a síntese desta. Para a consecução da análise foram entrevistados: conselheiros municipais dos direitos da criança e do adolescente, conselheiros tutelares, educadores do Centro de Referência Socioeducativo e a Secretária Municipal de Assistência Social e Cidadania. As entrevistas foram consideradas a base empírica da pesquisa, quando foram destacados os limites e as capacidades apresentadas pelos sujeitos entrevistados na concretização da proteção integral e, nesse sentido, possibilitaram apreender as convergências e divergências indicadas na sua atuação prática.

Palavras-chave: política socioeducativa de direitos; medidas socioeducativas; adolescente em conflito com a lei; proteção integral; limites; capacidades.

SILVESTRE, Eliana. **Adolescent in conflict with the Law: socio educational policy of rights**. Araraquara, 2010. 225p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Câmpus de Araraquara, 2010.

ABSTRACT

This research deals with the socio educational policy of rights for adolescents in conflict with the law, and it is focused on the socio educational measures in Maringá, a city in the Northwest of Paraná state. This policy is part of the Statute of the Child and Adolescent, whose basis is the law and system, and it is stated in the Federal Law # 8.069/1990, which is based on the integral protection of children and adolescents, until the age of eighteen and, in special conditions, for those who are between 18 to 21 years old. The study, based on analysis of documents, aims at the qualitative analysis of the socio educational policy of rights, observing the issues regarding the obedience to judicial decisions, when it is inserted in socio educational programs, taking into account their execution, nature, type, modality and financial aspects. According to Minayo (2007a), the qualitative approach goes deeply into the world of meanings, which must be shown and firstly interpreted by its own subjects. In the current investigation, observation and documental analysis, in addition to field research (semi structured interviews), were the basis for its understanding and synthesis. To carry out the analysis, city counselors for the right of children and adolescents were interviewed, as well as tutelary authorities and social educators from the Reference Center of Socio Education and from Municipal Socio-Citizenship Assistance Secretary. The interviews, considered the empirical basis of the research, when the limits and capacities of the interviewed subjects were mentioned, enabled to apprehend the agreements and disagreements indicated in their practical actions.

Key-words: socio educational policy of rights; socio educational issues; adolescent in conflict with the law; integral protection; limits; capacities.

SILVESTRE, Eliana. **El adolescente em conflicto com La ley: política socioeducativa de derechos**. Araraquara, 2010. 225p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Câmpus de Araraquara, 2010.

RESUMEN

Esta investigación aborda La política socioeducativa de derechos para el adolescente em conflicto com La ley, com énfasis em lãs medidas socioeducativas ejecutadas em el município de Maringá, ubicado em La región Norte Del Estyado de Paraná. Esa política se encuentra em el marco jurídico-institucional (ley e sistema) Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº 8.069/1990, volcada para La protección integral de niños y adolescentes hasta los 18 años de edad y, em condiciones especiales, entre 18 y 21 años. El estudio de base analítico-documental tiene como objetivo el análisis cualitativo de la política socioeducativa de derechos, observando los quesitos respecto el cumplimiento de las decisiones judiciales, cuando inserto em programas socioeducativos, considerando los aspectos de la ejecución, naturaleza, tipología, modalidades y financiamiento. El abordaje cualitativo segundo Minayo (2007a) profundizase em el mundo de los significados, el cual debe ser expuesto e interpretado primeramente por los propios sujetos investigados. En la presente investigación, la observación y el análisis documental con el abordaje em el campo (entrevistas semiestructuradas) fueron la base de la comprensión y de la síntesis del trabajo. Para la consecución del análisis fueron entrevistados: consejeros municipales de los derechos de la infancia y la adolescencia, consejeros tutelares, educadores del Centro de Referencia Socioeducativo y de la Secretaria Municipal de Asistencia Social y Ciudadania. Las entrevistas fueron consideradas la base empírica de la investigación, de donde se destacaron los límites y las capacidades apresentados por los sujetos entrevistados para la concreción de la protección integral y, em ese sentido, posibilitaron apreender las convergencias y divergencias indicadas em su actuación práctica.

Palabras-clave: política socioeducativa de derechos; medidas socioeducativas; adolescente em conflicto com la lei; protección integral; límites; capacidades.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMP	Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores
AMUSEP	Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense
ANCED	Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEI	Comissão Estadual de Inquérito
CENSE	Centro de Socioeducação
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CIAADI	Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Infrator
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
COMAS	Conselho Municipal da Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRSE	Centro de Referência Socioeducativo
CT	Conselho Tutelar
DCA	Direitos da Criança e do Adolescente
DF	Distrito Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ERA	Escola de Reintegração do Adolescente
FAO	Programa das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
FDCA	Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FDSM	Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá
FEBEM	Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
FIA	Fundo para a Infância e Adolescência
FÓRUM DCA	Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FÓRUM REG.	Fórum Regional da Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente
FNDCA	Fundo Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente
FSM	Fórum Social Mundial
FEBEM	Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

FUNDESC	Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania
FUNDINOPI	Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro de Jacarezinho
IAM	Instituto de Assistência ao Menor
IASP	Instituto de Assistência Social do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEES	Instituição Estadual de Ensino Superior
IES	Instituição de Ensino Superior
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	Imposto de Renda
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MAIC	Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio
MAS	Ministério da Ação Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MJ	Ministério da Justiça
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP	Ministério Público
MS	Ministério da Saúde
MSE	Medida Socioeducativa
NEDIJ	Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e da Juventude
NMSs	Novos Movimentos Sociais
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCA	Programa Multidisciplinar de Estudo, Pesquisa e Defesa da Criança e do Adolescente
PEC	Pró-reitoria de Extensão e Cultura

PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PLIMEC	Plano de Integração do Menor na Comunidade
PMAS	Plano Municipal da Política de Assistência Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem Estar do Menor
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
SAI	Serviço Auxiliar da Infância e Juventude
SAJ	Serviço de Assistência Judiciária
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SAS	Secretaria da Ação Social
SASC	Secretaria da Assistência Social e Cidadania do município de Maringá
SDP	Subdivisão Policial Civil
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETI	Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior/PR
SETP	Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social/PR
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SMASC	Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TEMM	Trabalho de Encaminhamento ao Menor de Maringá
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UNICENTRO	Universidade Estadual do Centro Oeste
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
INTRODUÇÃO AO TEMA.....	18
1 CONTEXTUALIZAÇÃO INTERNACIONAL	18
2 CONTEXTUALIZAÇÃO NACIONAL	23
3 UMA MUDANÇA PARADIGMÁTICA	29
4 CATEGORIAS PARA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS PRESENTES.....	30
1 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA E O ATO INFRACIONAL	31
1.1 A TRAVESSIA: DA FILANTROPIA À DISCIPLINA PARA O TRABALHO	32
1.2 QUANDO SE APROVAM OS DIREITOS	45
1.3 ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	48
1.4 MEDIDAS JURÍDICAS DE PROTEÇÃO ESPECIAL.....	51
1.5 INSTITUIÇÕES DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NO ESTADO DO PARANÁ.	53
1.5.1 Instituições do Sistema Socioeducativo no Município de Maringá/PR.....	56
2 MECANISMOS SOCIAIS DE CONTROLE NO BRASIL.....	59
2.1 POLÍTICA PÚBLICA	63
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	68
2.3 MUNICIPALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO.....	73
2.4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS.....	74
3 SOCIEDADE CIVIL, CIDADANIA E DIREITOS	81
3.1 CIDADANIA E SOCIEDADE CIVIL	81
3.2 INFÂNCIA E DIREITOS HUMANOS	92
4 METODOLOGIA, RESULTADOS E ANÁLISE.....	99
4.1 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	99
4.1.1 Roteiros das Entrevistas	100
4.1.2 Passos da Metodologia.....	103
4.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA	107

4.2.1 Resultado das Entrevistas com os Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente (Grupo I)	107
4.2.1.1 Gestão do Conselho dos Direitos	108
4.2.1.2 Capacitação	110
4.2.1.3 Ação Institucional	111
4.2.1.4 Articulação e Integração	111
4.2.1.5 Controle e Fiscalização	116
4.2.1.6 Avaliação	121
4.2.2 Resultado das Entrevistas com os Conselheiros Tutelares (Grupo II)	123
4.2.2.1 Gestão dos Conselhos	123
4.2.2.2 Capacitação	124
4.2.2.3 Ação Institucional	125
4.2.2.4 Articulação e Integração	126
4.2.2.5 Controle e Fiscalização	130
4.2.2.6 Avaliação	133
4.2.3 Resultado das Entrevistas com os Educadores do Centro de Referência Socioeducativo (Programas socioeducativos municipais – Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade – (Grupo III)	134
4.2.3.1 Gestão dos Programas	135
4.2.3.2 Capacitação	141
4.2.3.3 Ação Institucional	142
4.2.3.4 Articulação e Integração	143
4.2.3.5 Controle e Fiscalização	146
4.2.3.6 Avaliação	148
4.2.4 Gestor da Política Pública de Direitos da Criança e do Adolescente	149
4.2.4.1 Gestão Executiva	149
4.2.4.2 Capacitação	153
4.2.4.3 Ação Institucional	154
4.2.4.4 Articulação e Integração	155
4.2.4.5 Controle e Fiscalização	159
4.2.4.6 Avaliação	161
4.3 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA	164
4.3.1 Capacitação	164
4.3.2 Ação Institucional	166
4.3.2.1 Divulgação	168
4.3.3 Articulação e Integração	172

4.3.3.1 Com o Sistema de Justiça.....	172
4.3.3.2 Com as secretarias municipais das políticas públicas.....	175
4.3.3.3 Com o Fórum Regional AS/DCA e movimentos sociais.....	178
4.3.4 Controle e Fiscalização	181
4.3.4.1 Das medidas socioeducativas	181
4.3.4.2 Do orçamento público municipal	183
4.3.4.3 Dos instrumentos jurídicos.....	188
4.3.4.4 Da prestação de contas.....	188
4.3.5 Avaliação	189
4.3.5.1 Da política socioeducativa de direitos municipal	189
 CONCLUSÃO	 193
 REFERÊNCIAS	 201
 APÊNDICE.....	 212

APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa aborda a política socioeducativa de direitos ao adolescente em conflito com a lei, na sua relação com as medidas socioeducativas executadas no município de Maringá/PR, localizado na região Norte do Estado do Paraná. Essa política se encontra no arcabouço jurídico-institucional (lei e sistema) Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº 8.069/1990, que é destinada ao grupo até 18 anos de idade e, em condições especiais, entre 18 e 21 anos¹.

O estudo de base analítico-documental tem como objetivo a análise qualitativa da política socioeducativa de direitos, enfatizando a execução das medidas socioeducativas pelo Sistema Municipal de Atendimento em observância do cumprimento das decisões judiciais quando inserida em programas socioeducativos² em Maringá.

A escolha do município de Maringá/PR deve-se ao fato de este ter assumido a responsabilidade da implementação da política socioeducativa de direitos para o adolescente em conflito com a lei em 2001, quando foram criados os programas socioeducativos em regime aberto – Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA) – atendendo à diretriz da municipalização da política de atendimento prevista no Estatuto³. Com a implantação dos programas em regime aberto, encerrou-se em abril de 2001 o único programa destinado ao adolescente em conflito com a lei, que contemplava a medida de internação provisória ou acautelamento judicial⁴ denominado Escola de Reintegração do Adolescente – ERA – criado sob a vigência do Código de Menores de 1979, cuja política de atendimento baseava-se nos pressupostos e diretrizes da “doutrina da situação irregular”, que já não se ajustava às exigências constitucionais. Assim, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

¹ O art. 2º. do ECA “considera criança, para efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Parágrafo único – nos casos expressos em lei aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade” (BRASIL, 1997, p.9).

² Para o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) - Programa socioeducativo - é nome genérico dado ao conjunto de ações que compõem o atendimento do adolescente sentenciado com uma medida socioeducativa por ato infracional. São quatro as modalidades de programas, conforme os seguintes regimes: prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação. Cada programa socioeducativo deve para seu funcionamento, estar inscrito no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) da localidade em que se desenvolver.

³ Conforme o ECA, art. 88, inciso I (BRASIL, 1997, p.24).

⁴ ECA, art. 183 (BRASIL, 1997, p.49).

(CMDCA) tratou de emitir resoluções para seu fechamento⁵ e proposição de novas ações, a partir do Plano Municipal da Política da Assistência Social (PMAS, 2001), segundo Silvestre (2002).

O atual ordenamento jurídico-institucional adota a Doutrina da Proteção Integral, que abrange uma série de pressupostos, conceitos e diretrizes que orientam a definição e execução da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes. Parte não mais da noção de “periculosidade” ou “inadaptação” de crianças e adolescentes ou da separação dos grupos em “situação irregular”, mas da “condição peculiar”, definida no ECA como pessoas em desenvolvimento substituindo a noção estigmatizadora da categoria “menor” por outra abrangente – universal e não discriminatória – deste grupo. Assim, elevou-se esse universo etário à condição de sujeitos de direitos equiparando-os ao universo dos cidadãos adultos, perante os instrumentos processuais estatais, conforme Costa (1995).

Por força da lei em vigor, a atribuição de ato infracional ao adolescente é pressuposto básico e único para o processo de aplicação de medidas socioeducativas instituído pela Lei Federal nº 8.069/1990. Esta projeta dois aspectos de especial interesse, a saber: 1) a especialidade do ilícito penal praticado pelo jovem inimputável, que, não obstante não pratique crime no sentido próprio da palavra, mas incorra em contrariedade ao ordenamento e se exponha a uma sanção pública; 2) esse ato infracional como único fato gerador da medida socioeducativa, consagra o princípio da legalidade estrita, em matéria de responsabilidade juvenil e firma o adolescente autor de ato infracional como categoria jurídica definida⁶.

A pesquisa busca conhecer as estratégias utilizadas pelas várias instituições locais, nos diferentes espaços da realização dos programas socioeducativos levando em conta as medidas judiciais aplicadas pelo Poder Judiciário, também a qualidade da execução dos programas, observando a sua natureza, tipologia, modalidades e financiamento.

É o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2006),

⁵ Resoluções nº 71 de 20 de agosto de 2001 e nº 75 de 30 de outubro de 2001 do CMDCA de Maringá/PR.

⁶ Utilizam-se na pesquisa os termos: adolescente autor de ato infracional ou adolescente em conflito com a lei com o mesmo sentido, apesar de se reconhecer diferenças no trato da questão por diversos ramos do conhecimento. Os conceitos são utilizados indistintamente pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e respectivos sistemas estaduais e municipais e pelos profissionais das diferentes áreas.

Resolução nº 119/2006 que dispõe sobre a organização dos programas e dos recursos humanos com base na interdisciplinaridade e no compartilhamento de responsabilidades intersetoriais entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na gestão e financiamento da Política de Atendimento Socioeducativo. O Sinase é um dos instrumentos normativos desenvolvidos para a implementação da proteção integral para o adolescente em conflito com a lei, que envolve desde a apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa.

Na análise da política socioeducativa de direitos – para o adolescente em conflito com a lei –, enfatizando a execução das medidas socioeducativas, pelo sistema municipal de atendimento, o caráter público-privado ganha dimensão relevante, tendo em vista a presença de vários tipos de instituições e mesmo de sujeitos nessa tarefa, a saber:

- a) o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), que contempla, em sua organização, representantes da sociedade civil e do governo municipal, de modo paritário no seu papel de deliberar, defender/responsabilizar e controlar as ações públicas na área;
- b) o Conselho Tutelar (CT), órgão permanente também vinculado ao poder municipal e criado a partir da Lei municipal (nº 2.273/90), autônomo em suas ações e decisões de zelar pelos interesses da criança e do adolescente e de fiscalizar os programas de atendimento;
- c) o Executivo: através da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC) e do Centro de Referência Socioeducativo (CRSE) onde são executados os programas socioeducativos municipais em regime aberto de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA), tendo por competência a garantia do atendimento aos adolescentes em cumprimento de decisão judicial.

A tese será feita, assim, a partir da apresentação e introdução ao tema, em quatro capítulos, a saber:

No primeiro capítulo tem destaque a política de atendimento à infância e o ato infracional. Trata do histórico político-normativo da infância e da adolescência

brasileira, privilegiando as contribuições de Costa (1995); Bazílio (1998); Marcílio (1998); Frontana (1999); Paula (2006) entre os que tratam dessa trajetória.

O segundo capítulo aborda os mecanismos sociais de controle no Brasil, trazendo o debate sociológico e jurídico sobre aqueles e a política pública dos direitos da criança e do adolescente, para se perceber os processos mais amplos e as mudanças que marcam a sociedade civil brasileira a partir dos anos 1980, definidos formalmente na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), que trazem também cenários mais específicos da ação social que privilegiam as contribuições de: Mancuso (1997); Vieira (2001); Novy (2002); Nogueira Neto (2008) entre outros, no trato do tema.

No terceiro capítulo se discutem os conceitos de cidadania e sociedade civil enquanto categorias. A cidadania e a sociedade civil são tomadas em suas concepções teóricas e vivenciais (práticas), na área da política de direitos da criança e do adolescente no Brasil. Os temas dos direitos e cidadania assumem dimensão relevante na análise, na medida em que permitem aprofundar o significado das transformações ocorridas na relação Estado-Sociedade Civil a partir dos mecanismos sociais de controle (instrumentos jurídicos, instituições/órgãos públicos e públicos colegiados) e ações dos movimentos sociais, em particular o movimento social de defesa dos direitos da criança e do adolescente e os fóruns de defesa dos direitos da criança e do adolescente (Fóruns DCA). No debate dos temas são privilegiadas as contribuições de autores como Marshall (1967); Gramsci (1978 e 2000); Vieira (1999); Correia (2005); Dias (2007) e Nogueira Neto (2008), entre outros.

O quarto capítulo aborda a metodologia e, para tanto, são privilegiados para a discussão, autores como Minayo (2004 e 2007 (a e b)); Godoy (1995); Lüdke e André (1986), além da apresentação dos resultados da pesquisa e análise dos resultados que observam as bases legais, teórico-conceituais e metodológicas escolhidas para a compreensão e análise do tema.

E, por último, as conclusões que a pesquisa ensejou na investigação do fenômeno, que, de antemão, podem ser consideradas indicativas para a exploração de outros estudos sobre a complexidade da política socioeducativa de direitos e a execução das medidas pelo sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

INTRODUÇÃO AO TEMA

1 CONTEXTUALIZAÇÃO INTERNACIONAL

A busca do homem contemporâneo para o reconhecimento de seus direitos é forjada pela mobilização social em defesa dos direitos coletivos. O século XX foi marcado pelas guerras e violações de direitos. Foi a partir da consciência da opressão, especialmente das últimas décadas do século XX, que se formaram os novos movimentos sociais e mobilizaram as suas ações de defesa referentes a uma sociabilidade diferente daquela da produção capitalista, orientada para a satisfação de interesses individuais, pois operavam para a satisfação das necessidades coletivas e para a realização das potencialidades humanas, conforme Santos (1997).

Na mobilização social, os protagonistas são todos os que, nas diferentes constelações de poder que constituem as práticas sociais, têm consciência de que sua vida é mais condicionada pelo poder que os outros exercem sobre eles do que pelo poder que exercem sobre outros. Dada a influência dos movimentos sociais, refletida na mobilização social, qual seja, na estratégia conhecida como denúncia dos casos de violação de direitos, na defesa de casos exemplares, na busca das práticas pedagógicas no campo das ciências humanas e sociais e na exigência de outras metodologias que orientem um trato diferenciado para a infância.

Nesse novo marco, o Estado, mais que uma materialidade institucional e burocrática, é um campo de luta política muito menos codificada e regulada que a luta política convencional, na

formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado (SANTOS, 1997, p.270-271).

E para Santos (1997) será também neste marco que as forças democráticas terão de centrar as suas lutas por uma “democracia redistributiva”, transformando o Estado em componente do espaço público não estatal.

No Brasil, por exemplo, observa-se que as desigualdades sociais, a opressão e a exclusão fizeram surgir diversos movimentos sociais que passaram a se dedicar às questões de gênero e à defesa do meio ambiente, entre outras. Destacam-se neste trabalho as ações coletivas em prol da infância (fóruns, movimentos sociais em defesa da criança e do adolescente e organizações-não-governamentais – ONGs) que apontaram para outra relação Estado/sociedade civil. Ressalta-se, ainda, a atuação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Nacional DCA) como representante do movimento de defesa da infância que reuniu entidades e movimentos sociais de capilaridade nacional. Este Fórum criou comissões de trabalho encarregadas de debater os direitos da infância e adolescência e constituiu um grupo de redação do Estatuto, que sistematizava as contribuições, dando-lhes forma legal. Neste contexto de redefinição da relação entre Estado e sociedade civil, fruto de pautas de reivindicação e de articulação entre os movimentos sociais e de diversas ONGs, numa atuação em rede (o Fórum Nacional DCA)¹, foi possível ao movimento em defesa da infância e aos demais movimentos (habitação, saúde, educação, meio ambiente e direitos humanos) apresentarem-se como parceiros de um novo modo na gestão pública: os conselhos deliberativos das políticas públicas.

O Direito da Infância no Brasil esteve vinculado ao debate internacional sobre a incorporação dos direitos humanos, enquanto princípio universal da doutrina da proteção integral. Esta prioriza a humanização das ações, exigindo uma conceituação e práticas diferenciadas no trato à infância, e o desenvolvimento de uma capacidade em se vincular interesse individual, interesse coletivo e difuso, solidariedade social e consciência de direitos humanos.

A Declaração dos Direitos Humanos foi aprovada justamente para possibilitar a reconstrução de uma ordem mundial fundada em conceitos do Direito Internacional.

[...] fundamentais, a partir do direito à vida que decorrem do reconhecimento da dignidade de todo ser humano, sem qualquer distinção, e que, hoje, fazem parte da consciência moral e política da humanidade. [...] o reconhecimento dos direitos humanos na Constituição de um país, assim como a adesão de um Estado aos acordos e declarações internacionais de direitos humanos, é um avanço civilizatório, mas o reconhecimento legal não reconhece direitos. Estes são universais e

¹ Criado em março de 1988, continua em plena atividade: congrega 53 entidades, 27 Fóruns Estaduais e um Distrital (Disponível em: <<http://www.forumdca.org.br/conselho.htm>>).

devem ser reconhecidos, mesmo sem existir legislação superior que assim o obrigue. [...] Além de universais, são indivisíveis e interdependentes porque, à medida que são acrescentados ao rol dos direitos fundamentais da pessoa humana, não podem ser mais fracionados (BENEVIDES, 2000, p.11).

No que concerne aos direitos da infância, declarações, tratados, recomendações, resoluções internacionais foram aprovadas no decorrer do século XX, resultantes das intervenções no campo jurídico-formal e da movimentação social em favor dos direitos de cidadania de crianças, adolescentes e jovens, que nortearam a edificação da doutrina de proteção integral e que forjaram novos conceitos e práticas no trato à infância no mundo ocidental. Os debates resultaram na aprovação do principal documento internacional, denominado Convenção Internacional dos Direitos da Criança, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, reunida, em Nova Iorque, em 20 de novembro de 1989.

No preâmbulo da Convenção foi reafirmada a ideia da proteção integral e especial à criança, dada a sua condição peculiar de desenvolvimento, além dos cuidados primários e a proteção responsável da família e a necessidade de proteção legal e de outras formas de proteção à criança antes e depois de seu nascimento. A importância do respeito aos valores culturais da comunidade de origem da criança e o papel da cooperação internacional para o cumprimento desses direitos também são reafirmados.

Em seu artigo 1º, a Convenção estabeleceu o conceito de criança como sendo “o ser humano menor de dezoito anos de idade, a não ser quando, por Lei do seu país, a maioridade seja determinada com idade mais baixa”. A partir do seu artigo 2º, discorreu sobre os direitos fundamentais: direito à vida (artigo 6º), à integridade física e moral (artigo 19); à privacidade e à honra (artigo 16), à imagem, à igualdade e à liberdade (artigo 37), o direito de expressão (artigos 12 e 13), manifestação de pensamento (artigo 14) e ainda dispôs que os direitos deveriam ser garantidos sem distinção de qualquer natureza (raça, cor, sexo, língua, religião, convicção filosófica e política, origem étnica ou social).

No ano seguinte à Convenção, foram aprovadas as Regras Mínimas das Nações Unidas para Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990). Tais regras dispuseram sobre o sistema de justiça para a proteção dos jovens que estivessem privados de

liberdade². De acordo com elas o sistema de justiça deveria “respeitar os direitos e a segurança dos jovens e fomentar o seu bem-estar físico e mental”. Assim, não deveriam ser economizados esforços “para [se] abolir, na medida do possível, a prisão de jovens”, como dispõe o artigo 1º.

Os instrumentos jurídicos internacionais apresentados, após serem analisados em seu conteúdo, em sua complexidade e em sua articulação, passaram a ser chamados de documentos constitutivos de uma nova doutrina de proteção integral. A Doutrina da Proteção Integral estabeleceu normas jurídicas e uma interpretação teórica do Direito, numa concepção de criança e de adolescente pautada no entendimento de sujeito de direitos, criando salvaguardas capazes de assegurar àqueles, o respeito à sua condição de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Os princípios e as diretrizes preconizam os direitos fundamentais à pessoa humana, assegurando-lhe oportunidades e facilidades, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Estimulados pelas decisões da Convenção e pela aprovação das Regras Mínimas das Nações Unidas, ocorreu uma série de eventos internacionais durante toda a década de 1990. Conferências, congressos, tratados, marcha global sobre a erradicação do trabalho infantil, etc., foram realizados, destacando-se, por exemplo, em 1992, a Conferência de Cúpula sobre o Meio Ambiente, conhecida como Rio 92, que consagrou a ideia de desenvolvimento sustentado das pessoas e das nações. Nessa ocasião os participantes propugnaram pela efetiva implementação do novo direito da criança e do adolescente.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ao afirmar que “todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” destaca que só há vida verdadeiramente digna se todos os direitos previstos no Direito Internacional dos Direitos Humanos forem respeitados, sejam eles civis e políticos, econômicos, sociais ou culturais. Trata-se de uma característica do conjunto das normas e não de cada direito individualmente considerado (Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, 1993). E, para tanto, não existe possibilidade de garantia aos “direitos” se não houver o entendimento concomitante do conjunto das normas e dos direitos individuais. Embora cada direito possa e deva ser nomeado em separado, só há

² Os órgãos que compõem o Sistema de Justiça: Poder Judiciário, Ministério Público, Ministério da Justiça e Secretarias de Justiça e de Segurança dos Estados, Advocacia Pública e Privada, Defensoria Pública.

cumprimento integral dos direitos (à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, e à convivência familiar e comunitária) se todos esses direitos, em si e isolados, estiverem sendo observados em conjunto. Destaca-se que a falta de um desses direitos prejudica a efetividade e o acesso a cada um dos outros direitos fundamentais e sociais. Portanto, os direitos são, na sua gênese, indivisíveis, embora sejam apresentados de forma específica. Mas um direito, para ser realizado, necessita que todos os outros direitos estejam sendo observados. Essa indivisibilidade da garantia dos direitos será considerada nesta investigação para o plano das políticas públicas, em geral, e para o plano de realidade cotidiana, em particular.

Em 1994 se realizou o Congresso Mundial de Direitos Humanos, em Viena. Esse mesmo ano foi declarado o Ano Internacional da Família. Em 1995 ocorreu a Conferência Sobre População e Desenvolvimento, no Cairo. Em 1995, Copenhague sediou a Conferência sobre Desenvolvimento Social. A IV Conferência sobre os Direitos da Mulher teve lugar em Pequim, em 1996, mesmo ano da Conferência de Istambul sobre os Assentamentos Humanos. Em Roma, no ano de 1997, deu-se a Conferência Mundial sobre a Fome, organizada pela Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), órgão da ONU e, em 1998, a Marcha Global pela Erradicação do Trabalho Infantil, em Genebra. Como se pode perceber em todos esses eventos, a temática criança e adolescente ganhou destaque nos debates e proposições aprovados pelos participantes e pelos Estados-partes. A sequência de reuniões mostrou “o fenômeno da irrupção dos direitos humanos na superfície do Direito Internacional”, aí inclusos os direitos da população infanto-juvenil (COSTA, 1995, p.7). Criança, meio ambiente, direitos humanos, população, desenvolvimento social, mulher, moradia, racismo são os temas dessas conferências bem como problemas comuns a toda a humanidade.

Além da participação efetiva de várias forças sociais, devem-se elencar como conquistas conceituais das conferências da década de 1990 “1) a transversalização do tema dos direitos humanos, que a partir dos anos 90 passa a integrar as ações e programas da Organização das Nações Unidas (ONU); 2) o tema da erradicação da pobreza”³.

A área da sociologia da infância também tem ocupado espaço significativo no cenário internacional, “por propor o importante desafio teórico-metodológico de considerar as crianças [e adolescentes]” sujeitos plenos de direitos. Falar

³ ALMEIDA, Guilherme Assis. **Direito cosmopolita e inteligência coletiva**. 2003. Disponível em: <<http://www.cidade.usp.br>>. Acesso em: 25 jan. 2009.

das crianças como sujeitos “é algo decorrente de um debate acerca dos conceitos de socialização no campo da sociologia” (DELGADO; MÜLLER, 2005, p.351).

A noção de socialização na sociologia da infância, defendida por estas autoras, estimula a compreensão de crianças e adolescentes como atores capazes de criar e modificar culturas, que, embora inseridas no mundo adulto, “considera[m] a importância do coletivo: como as crianças negociam, compartilham e criam culturas com os adultos e seus pares. Isso significa negar o conceito de criança como receptáculo passivo das doutrinas dos adultos” (JAMES; PROUT, 1997 *apud* DELGADO; MÜLLER, 2005, p.351).

O debate tanto na área do direito quanto na da sociologia sobre crianças e adolescentes vem negando que eles sejam considerados meros objetos de medidas ou receptáculos passivos dos adultos. Considera-se que as crianças e adolescentes interagem no mundo adulto porque negociam, compartilham e criam culturas e tanto na sociologia quanto no direito, concorda-se que é necessário se pensar em metodologias que realmente tenham foco em suas vozes, experiências e pontos de vista. A interdisciplinaridade de saberes é defendida como fundamental para se avançar nas discussões sobre a infância.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO NACIONAL

No Brasil, a movimentação da sociedade organizada, nos anos de 1970, deu-se no sentido de criar mecanismos democráticos: instituições públicas (estatais ou não) e organizações da sociedade civil para a inserção das camadas populares nos debates sobre as políticas públicas. Em 1974 foi criada a República do Pequeno Vendedor, ligada à Igreja Católica, que contemplava a participação de educadores sociais e dos próprios meninos e meninas das camadas populares, em Belém do Pará; a criação pela Igreja Católica das Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs) como frente de ação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; o Movimento em Defesa do Menor (1976), constituído por políticos e profissionais ligados à defesa de novos direitos: jornalismo, direito, assistência social e psicologia, em São Paulo (COSTA, 1995).

Nos anos de 1980, continuou essa movimentação, destacando-se a Associação dos Ex-Alunos da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)⁴, que congregava ex-internos da Instituição, com sede no Rio de Janeiro/RJ; o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), de 1985, formado por educadores e pelos próprios meninos e meninas em situação de/na rua, com sede em Brasília/DF, entre outras de caráter regional (COSTA, 1995).

Uma série de ações foi desenvolvida sob a marca de “projetos alternativos” nos países de legislação discricionária no trato à criança e ao adolescente, geralmente realizadas por organizações não-governamentais. No Brasil, o movimento social de defesa dos direitos da infância resultou na aprovação de referências à infância antes da Constituição Federal de 1988. Embora a aprovação da Constituição brasileira seja anterior à aprovação da Convenção que, após dez anos de debates, teve suas conclusões apresentadas à comunidade internacional, no processo de elaboração da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), o Brasil cumpriu tais determinações no plano formal, nos artigos 5º (direitos fundamentais) e 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, conseqüentemente, em sua legislação específica, o Estatuto. As ações da Convenção passaram a vigorar nos Estados-membros, que a ratificaram em 02 de fevereiro do ano seguinte (1990). O governo brasileiro ratificou-a em 21 de novembro de 1990, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A construção da nova ordem normativa esteve vinculada a um movimento de luta dos representantes dos grupos, comunidades, movimentos e instituições envolvidos, direta ou indiretamente, na temática da infanto-adolescência que visava à desconstrução da identidade social “menor” em favor de uma identidade social de criança e adolescente, na qual a pessoa em condições peculiares de desenvolvimento fosse considerada sujeito de direitos. Ocorreram muitos debates, seminários, cursos de formação e capacitação dos educadores nos programas sociais de atendimento, congressos, encontros e, claro, pressão junto àqueles que decidem sobre a apresentação, aprovação e promulgação de um diploma legal, conforme Costa (1995).

⁴ A Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964, definia a Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM) e tinha por objetivo “fixar as bases para uma nova estratégia de atendimento ao chamado ‘problema do menor’ no Brasil, em consonância com os novos tempos e a imagem de eficiência e modernidade do Estado brasileiro a ser propagandeado pelo regime ditatorial. A PNBEM estabelecia também a institucionalização para a ‘reforma’ da infância considerada em situação irregular, fosse por delinquência ou por estado de abandono” (FRONTANA, 1999, p.87).

O movimento surgiu para a defesa e proteção das crianças e adolescentes das camadas populares, muitos destes em situação de risco social, mas, com a aprovação do Estatuto, na área do direito não aparece esta expressão. As crianças e adolescentes que não têm respeitados os seus direitos fundamentais são considerados em situação de violação de direitos pela família, sociedade ou Estado, responsáveis pela proteção integral desse grupo⁵. À família e à sociedade cabem a responsabilidade de atuar em esferas mais restritas, como o lar ou espaços de convivência da criança e adolescente – escolas, associações comunitárias e igrejas. Ao Estado cabe inserir esses grupos em um amplo conjunto de políticas públicas capazes de atender às suas necessidades e garantir seus direitos, sempre respeitando a sua condição peculiar de desenvolvimento.

Outra iniciativa importante dessa política foi o fato de devolver ao Poder Judiciário a primazia em dirimir conflitos e não executar qualquer tipo de ação e implantação de programas sociais, cabendo a ele, como a qualquer outro poder, e mesmo ao cidadão, o controle das políticas públicas de proteção social, fossem elas de caráter supletivo (assistência social) ou universal (educação, saúde, segurança pública, etc), conforme determinava o artigo 95 do ECA.

As forças sociais historicamente excluídas da participação e negociação de seus direitos começaram a despontar com os chamados movimentos sociais que reivindicavam o resgate de valores morais e éticos enquanto lutavam pela ampliação dos direitos, não só das diferentes minorias excluídas, mas pela igualdade de direitos para todas as pessoas. Uma das manifestações mais importantes desse período foi o Movimento Nacional de Meninos e Meninos de Rua, formalmente criado em 1985. Este movimento foi constituído por educadores e pelos próprios meninos e meninas em situação de/na rua⁶. Sua sede era em Brasília/DF, com comissões estaduais em 23 estados da Federação, além de

⁵ O art. 98 do Estatuto determina que as medidas de proteção à criança e ao adolescente são “aplicáveis sempre que os direitos previstos nesta Lei foram ameaçados ou violados: I- por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II- por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III- em razão de sua conduta”. As situações de vulnerabilidade social (situações de risco) são típicas da política de assistência social, por meio dos seus benefícios e das ações continuadas próprios que, diferentemente do direito, não têm caráter universal. A política de direitos considera o termo violação de seus direitos – uma vez que os conceitos, pressupostos e diretrizes foram modificados na sua essência – na perspectiva da proteção integral (BRASIL, 1997, p.29).

⁶ Minayo (1993, p.17) considera meninos e meninas de rua, “como o conjunto de crianças que utilizam a rua como espaço de trabalho e sustento, retornando assiduamente às suas casas; as que vivem com suas famílias na rua; e aquelas em processo de rompimento ou que já romperam os laços familiares, fazendo da rua seu espaço de vida”.

comissões locais/municipais que exigiam vez e voz na garantia de seus direitos⁷. Essa organização projetou novas práticas de proteção para os meninos e meninas e refletiu uma prática de resistência política ainda durante o período de exceção.

O processo de transição política com o retorno dos governos civis e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte contribuíram para o desenho das políticas públicas em geral e para o desenho dos direitos em particular, apontando uma nova relação de gestão e de partilha entre o Estado e a sociedade civil. Também se deu ênfase na aprovação das diretrizes de descentralização, municipalização e ampliação da participação popular e com o entendimento de controle social como direito de a sociedade fiscalizar as funções administrativas do Estado, o que não significa que isso se efetive, já que esse processo ainda está em curso⁸.

Nesse contexto de mobilização, grupos organizados, instituições não-governamentais e gestores públicos vinculados à área da infância elaboraram uma proposta de Emenda Constitucional para viabilizar que crianças e adolescentes sejam entendidos como sujeitos de direitos. Essa emenda de iniciativa popular foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte e foi introduzida no *caput* do artigo 227 da referida Constituição. Através de duas emendas populares que envolveram mais de 1.400.000 assinaturas de adultos e de crianças e adolescentes, os textos das emendas “Criança Constituinte” e “Criança Prioridade Nacional” (435 votos a favor e oito contrários) resultaram nos artigos 204 e 227 da Constituição Brasileira (COSTA, 1995, p.30)⁹. Após aprovação no Congresso, os textos foram sancionados pelo Presidente da República e tornaram-se Lei Federal em 13

⁷ No que interessa à tese o MNMMR, tem, no Estado do Paraná, sua Comissão Estadual e também a Comissão Local, no município de Maringá-PR.

⁸ No Brasil, ao determinar o município como um ente da Federação na Constituição, entende-se que ele é o espaço privilegiado de atenção primeira aos cidadãos, competindo ao governo municipal assegurar o atendimento às suas necessidades básicas, de tal forma que o vínculo familiar e comunitário seja mantido e promovido. Cabem ainda a coordenação em nível local e a execução direta das políticas e dos programas em parceria com as entidades não governamentais que nele atuam, instituindo-se a municipalização do atendimento (ABMP, 2008).

⁹ O artigo 204 da Constituição Federal estabelece: “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstas no art. 195, além de outras fontes e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas: estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, p.123). O art. 227, *caput* dispõe: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 1988, p.130).

de julho de 1990, regulamentando as conquistas constitucionais e revogando o Código de Menores (1979) e a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (1964).

Na área da infância, observa-se que as principais modificações trazidas pelas normativas e recomendações internacionais, bem como pelas proposições aprovadas nos demais eventos de caráter mundial, foram contempladas em 1988 na Constituição Federal, em 1990 no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas demais legislações complementares aprovadas nos anos 1990: Lei Orgânica da Saúde (1990), da Assistência Social (1993), da Educação Nacional (1996). Essas mudanças permitiram a ampliação do debate sobre a temática dos direitos (humanos, fundamentais, difusos e coletivos) estabelecendo mecanismos sociais de controle: instrumentos legais, instituições públicas (estatais e não-estatais) e movimentos da sociedade civil, bem como o debate de outra forma de gestão que considera a criança e o adolescente sujeitos de direitos e não mais objetos da gestão pública, conforme exigências do movimento social em defesa da infância.

Heringer (1992, p.60) chama essa forma de gestão – “co-gestão” – e a define como

(...) os mecanismos que se têm buscado institucionalizar na história recente de redemocratização da sociedade brasileira, identificada pela participação de indivíduos representantes de entidades da sociedade civil em órgãos do Estado, com o objetivo de planejar, gerir ou fiscalizar a execução de políticas públicas nas mais diversas áreas.

No entendimento da autora, quando se trata da instituição de mecanismos cogestionários, como os conselhos de direitos, conselhos setoriais e tutelares previstos no Estatuto e em outras legislações específicas, “fala-se de uma forma de [se] conceber o Estado e lidar com a questão da sua democratização, da distribuição do poder” (HERINGER, 1992, p.61).

Cogestão no presente trabalho é entendida como gestão democrática e participativa na formulação e no controle das políticas públicas e das ações em todos os níveis.

A legislação civil e penal brasileira aos poucos vem se adaptando a essas novas normas constitucionais que organizam o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. No tocante à infância e adolescência, a Constituição privilegiou

o reconhecimento e a garantia (em lei) dos direitos, acolhendo, nos artigos 227 e 228, a Doutrina da Proteção Integral reconhecendo, à infância e adolescência, os direitos e liberdades fundamentais de todo cidadão (art. 5º) e mais alguns direitos especiais a serem atendidos com prioridade absoluta.

A ênfase expressa ao se garantir a prioridade absoluta em todas as políticas públicas para as crianças e adolescentes que se encontram em estágio peculiar de desenvolvimento é importante, porque modifica a direção do foco de todas as políticas públicas. A educação, a saúde, o direito ao lazer e à cultura, entre outros, devem ter sempre a criança e o adolescente como alvo primeiro. Dessa forma, e como determina a lei, tanto a prioridade absoluta quanto a proteção integral são pressupostos que devem ser considerados na presente pesquisa no trato da pessoa em condições de desenvolvimento peculiar. Todas as outras considerações estão subsumidas a essa premissa.

A ampliação da participação de cidadãos e da sociedade civil pode ser observada nas arenas decisórias das políticas, inclusive com a definição dos instrumentos legais a serem utilizados para garantia de direitos e do poder político exercido nos órgãos públicos colegiados, como, por exemplo, os conselhos dos direitos da criança e do adolescente e conselhos tutelares e nos movimentos da sociedade civil, como os fóruns DCA.

Nesse sentido, expressiva é a concepção de “Estado ampliado” segundo a qual o Estado é visto como perpassado por interesses de classes, ou seja, “como um espaço contraditório que, apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante, incorpora demandas das classes subalternas”. Neste sentido, “o campo das políticas públicas mostra-se contraditório, pois através delas o Estado controla a sociedade, ao mesmo tempo que incorpora suas demandas” (CORREIA, 2005, p.49).

Nas análises de Dias (2007) e Siraque (2005), uma vez que uma sociedade estrutura-se sob a forma de um Estado de Direito, a linha de condução política é a proteção aos direitos fundamentais. O Estado de Direito tem por escopo o compartilhamento racional de atribuições políticas, com o fito de determinar um limite ao monopólio do poder, com a evidente finalidade de salvaguardar os direitos fundamentais dos cidadãos, de modo geral, e, de modo específico, os direitos da infância em caráter de prioridade absoluta como princípio constitucional. Para Dias, tornou-se evidente que a “base política primordial” sobre a qual estão assentadas as “estruturas das sociedades

democráticas é exatamente o respeito e a tutela dos direitos fundamentais” (DIAS, 2007, p.159).

Cabe afirmar que a ideia de “democracia participativa” é construída a partir do jogo de forças entre esses grupos não dominantes e dominantes, geralmente marcada por ações reivindicativas sobre políticas públicas, qualidade de vida e partilha de poder nos diversos espaços gerenciados e regulamentados pelo Estado. Então, quanto maior o grau de tensão do conflito em torno das demandas, maior é a possibilidade de se observar, nas ações da sociedade civil, resistência e confronto. É nesse espaço contraditório que se inscreve o objeto de estudo da presente pesquisa, qual seja, a política socioeducativa de direitos na sua relação com as medidas socioeducativas executadas no município de Maringá.

3 UMA MUDANÇA PARADIGMÁTICA

O estudo temático justifica-se pela mudança paradigmática do direito da criança e do adolescente no Brasil, a doutrina da proteção integral que contempla os direitos fundamentais para o universo de crianças e adolescentes. A proteção integral coloca-se em contraposição à visão assistencialista, “menorista” (doutrina da situação irregular) presente nos Códigos de Menores (1927 e 1979). A atual referência legal – Lei nº 8.069/1990 (ECA) – que estabeleceu a política de atendimento à criança e ao adolescente, ao determinar uma política pública de direitos teve que regulamentar todo um sistema de garantia de direitos pautado nos seguintes eixos: promoção de políticas públicas; defesa de direitos/responsabilização; e controle das ações públicas de atenção à criança e ao adolescente.

O Estado enfrenta os desafios da descentralização e da municipalização do atendimento, atribuindo responsabilidades crescentes ao município que, por decorrência, se vê diante dos imperativos de formular e implementar políticas que contribuam para melhorar os padrões presentes da cidadania.

Em relação à ampliação da participação, no Brasil, as conferências dos direitos da criança e do adolescente se iniciam a partir de 1995¹⁰. A partir de 1995 as conferências de direitos passam a ser organizadas nos âmbitos municipal, estadual, regional e nacional, de dois em dois anos. Desde então existe a exigência da sistematização de dados que visam embasar as propostas e as deliberações sobre a política de direitos da infância nos conselhos dos direitos. É a partir dessa exigência que os Estados e municípios são sujeitos também a sistematizar e encaminhar os dados ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), órgão coordenador da política de direitos¹¹. Por se tratar de um tema de relevância acadêmica e dimensão social, estudá-lo detidamente em sua complexidade pode contribuir para que haja avanços na implementação de políticas públicas, em particular, para a área da criança e do adolescente.

4 CATEGORIAS PARA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS PRESENTES

Na pesquisa, as categorias escolhidas são aquelas que auxiliam a compreensão do tema em sua visão ampla: a) política socioeducativa de direitos; b) medidas socioeducativas (instrumentos jurídicos de proteção especial) que serão discutidas nos capítulos a seguir.

¹⁰ O Conanda em 2007 realizou a sua sétima edição em Dezembro com o tema: *Concretizar direitos humanos de crianças e adolescentes: investimento obrigatório*. No Estado do Paraná, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR) realizou em 2007 a sua VI Conferência Estadual, com esse mesmo tema no município de Maringá onde o Conselho Municipal realizou a sua IV Conferência Municipal (Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/conanda/conferencia>>; <<http://www.secj.pr.gov.br>>; <<http://www.cmdcamaringa.com.br>>; respectivamente).

¹¹ Cabe salientar que o Conanda tem o papel de deliberar sobre as conferências elegendo temas e subtemas suscitados em conferências anteriores, assembleias ordinárias e extraordinárias, reuniões e encontros temáticos.

1 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA E O ATO INFRACIONAL

A história das políticas de atendimento à infância e adolescência brasileira deve ser compreendida no seu processo sócio-histórico. No século XIX, a progressiva associação da filantropia pública com a privada alterou o funcionamento da assistência no país e orientou a política de atendimento principalmente para a formação de mão de obra, aproximando em termos jurídicos e práticos, os jovens delinquentes e as camadas empobrecidas da população ou outras situações diversas. Durante o século XX, inúmeros textos de lei e novos órgãos de atendimento consolidaram a proteção à infância e a assistência social, pautadas no binômio assistência-repressão consolidando a construção de noções de “menoridade” e “situação irregular”, altamente generalizantes e discriminatórias, dos filhos das classes empobrecidas.

Especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº. 8.069 de 1990) – (ECA) –, instituiu-se um novo sistema legal, que estabeleceu uma política de atendimento dirigida ao universo de crianças e adolescentes, voltado para a garantia de direitos, diferente dos conceitos e práticas definidos e construídos historicamente e culturalmente sob a égide dos Códigos de Menores de 1927 e de 1979, que instituíram os direitos fundamentais premissa básica da proteção integral de crianças e adolescentes no País.

A história político-normativa da infância e juventude brasileira partiu das primeiras instituições não-governamentais durante o Brasil-Colônia e, apenas no decurso do Século XX, desenvolveu-se para um sistema (pretensamente) completo de disposições e órgãos jurisdicionais e executivos.

Foi a partir do Século XX que o caráter sócio-penal se sobressaiu na legislação e nas diretrizes das políticas públicas destinadas à infância, tendo como “[...] pontos de referência a [visão] psicológica e uma estrutura diferenciada de controle penal”, através da criação dos tribunais de menores (MÉNDEZ, 1991, p.15-16).

Combinando a especificação de normas e de práticas penais atenuantes, o ordenamento jurídico (Código de Menores de 1927 e também o de 1979) que precedeu ao vigente Estatuto no Brasil – e as inerentes políticas de atendimento à infância e à juventude que eram direcionadas à assistência (porque eram dirigidas aos menores pobres, abandonados e/ou delinquentes) – repressivo e disciplinador – nos casos de infração.

As práticas de atendimento a esse grupo tinham o objetivo principal de preparar nova mão de obra para o trabalho no campo e na cidade; e, para manter a ordem e a disciplina na formação dessa população, acabava classificando-a na ideia de menoridade. Além disso, as medidas legais e repressivas estavam focadas, não em todo o universo de crianças e adolescentes, mas preferencialmente na infância inadaptada, desviada ou abandonada, construindo, ao longo dos séculos (principalmente o Século XX) a ambiguidade entre crianças (assim chamados essencialmente os filhos das classes mais favorecidas) e menores (assim identificados os filhos das classes empobrecidas, clientela regular do sistema de atendimento vigente e, ao final, afetados por uma ampla noção de situação irregular), segundo Morelli (1996) e Vianna (1999).

Qualificando a infância das camadas empobrecidas ora como “inadaptado”, ora como “anti-social”, o sistema político-normativo passou a identificar o próprio indivíduo “menor” como “problema” a ser resolvido pela Justiça de Menores, estigmatizando-o na qualidade de portador das referidas “inadaptação” ou “situação irregular”. A política de atendimento presente nos códigos de menores (1927 e 1979) incorporou indistintamente crianças e adolescentes em conflito com a lei penal. Essa indistinção dispensava as mesmas respostas às situações tão estranhas entre si, como, por exemplo, a deficiência física e a prática de uma infração patrimonial¹. Esse tratamento indistinto não priorizava as peculiaridades individuais e familiares na atenção a esse grupo, tanto que a colocação em internatos que implicava restrição de liberdade era considerada formalmente regular.

1.1 A TRAVESSIA: DA FILANTROPIA À DISCIPLINA PARA O TRABALHO

A trajetória da política de atenção à infância brasileira empobrecida, desviante das normas sociais, para fins de análise, pode ser dividida em três grandes

¹ O Código de Menores de 1927 foi dividido em duas partes: a primeira – Parte Geral – compreende os capítulos: I- do objeto e fim da lei; II- das crianças da primeira idade; III- dos infantes expostos; IV- dos menores abandonados; V- da inibição do pátrio poder e da remoção da tutela; VI- das medidas aplicáveis aos menores abandonados; VII- dos menores delinquentes; VIII- da liberdade vigiada; IX- do trabalho dos menores; X- da vigilância sobre os menores; XI- de vários crimes e contravenções. A segunda: – Parte Especial – divide-se nos seguintes capítulos: I- do juízo privativo dos menores abandonados e delinquentes; II- do processo; III- do abrigo de menores; IV- dos institutos disciplinares; V- do Conselho de Assistência e Proteção aos Menores (BRASIL, 1927).

marcos na história: de 1500 a 1920; de 1920 a 1980; e de 1980 aos dias atuais, conforme Bazílio (1998).

A primeira fase pode ser descrita inicialmente como a da filantropia ou do assistencialismo. O que caracterizam essa fase é inicialmente a participação exclusivamente por conta da iniciativa privada e, depois, a intervenção crescente do Poder Público. De inspiração religiosa, o assistencialismo tinha como marca principal o sentimento de fraternidade humana, mas de conteúdo paternalista, que privilegiava a caridade e a beneficência, sem a pretensão de mudanças sociais.

A progressiva associação da filantropia pública com a privada foi gradativamente alterando o funcionamento da assistência no país. A assistência e a sua maior participação era marcada pela ideia de que os recursos públicos deveriam sustentar as diferentes iniciativas particulares. Desse modo, “o setor privado se aliava a grupos da administração pública”, com o objetivo de garantir verbas e privilégios, enquanto o Poder Público “buscava nas obras particulares a conjugação necessária para a execução da assistência nos moldes em voga”, não se isentando de encargos financeiros e do controle da educação das crianças sem família pelo menos até estas completarem sete anos. Ganhou relevo nesse momento inicial da história, essa forma de assistencialismo com a fundação das Santas Casas de Misericórdia², com a participação direta da Igreja Católica através das “irmandades” ou “ordens terceiras” e a instituição da “Roda”, a despeito de outras religiões cuja atenção no campo da ação social caritativa é sabida, mas muito pouco documentada (GIUSTINA, 1987, p.11-12).

Identificam-se três formas básicas de assistencialismo no período: duas “formais” e uma “informal”. Na primeira iniciativa “formal”, registra-se a atuação das câmaras municipais que estavam responsáveis – segundo a legislação portuguesa herdada do período colonial – pela tarefa de prover a assistência aos “pequenos enjeitados”. Por meio de convênios escritos e autorizados pelo rei, as câmaras podiam legar os serviços especiais de proteção à criança exposta a outras instituições. A segunda forma de iniciativa, também “formal”, materializava-se pelo convênio das municipalidades com as Santas Casas de Misericórdia por meio da instituição das Rodas, das Casas de Expostos e do Recolhimento para as meninas pobres (MARCÍLIO, 1998).

² A primeira Santa Casa de Misericórdia instalou-se no Brasil em 1539 em Olinda e a primeira Roda dos Expostos em 1726 na Bahia, conforme Venâncio (1999) e Marcílio (1998).

O aspecto informal, por sua vez, o mais abrangente de todo, consistiu no recolhimento de recém-nascidos por famílias que os criavam até a idade adulta. As tradicionais “Rodas” para recolhimento de crianças destinadas à adoção eram, assim, entendidas como “formas de auxílio à infância”, mas, ao longo da segunda metade do século XIX, “entraram em declínio e foram cedendo vez às clínicas pediátricas e aos orfanatos, como novas alternativas de enjeitamento às crianças das famílias pobres” (MARCÍLIO, 1998).

Em 1855 teve lugar o “primeiro programa nacional de políticas voltadas para a infância desvalida”. Já então a assistência filantrópica científica propunha estatutos para os asilos infantis, definindo a organização interna, a distribuição de espaços, as normas para o ensino elementar e a difusão do ensino profissionalizante. O suporte financeiro de tais investimentos recaiu sobre os governos das províncias. Nessa época, médicos, educadores e juristas passaram a debater e decidir sobre a criação de instituições mais adequadas tanto para a infância desvalida como aquela considerada desviante, mas se percebe que desconsideravam as diferenças individuais e os conflitos de cada uma dessas pessoas (MARCÍLIO, 1998).

Com o movimento de abolição da escravatura, o foco dessas iniciativas se orientou naturalmente para o encaminhamento dos jovens pobres ao trabalho, servindo ao mesmo tempo como meio de prevenção e “cura” pela disciplina e para o atendimento aos “interesses do Estado”, a fim de encontrar soluções para evitar o despovoamento da nação e formar os futuros cidadãos (RAGO, 1985).

Marcílio (1998, p.177) observa que, com o fim da escravidão, a assistência às crianças abandonadas pode também ser vista como “celeiro para se abastecerem de domésticas bem preparadas, a bom preço, ou mesmo gratuitamente” as famílias mais abastadas. Desse contexto advêm estabelecimentos de recolhimento às crianças abandonadas (então consideradas vadias) e aos considerados delinquentes.

Também nas últimas décadas do Século XX, criaram-se as colônias agrícolas e industriais para as crianças das camadas populares, destacando-se que aquelas atuavam sob regime de internato. No bojo da instrução primária, artística e agrícola, ensinavam-se também aos meninos os ofícios de pedreiro, carpinteiro, marceneiro, forneiro, serrador e cozinheiro (MARCÍLIO, 1998).

No aspecto criminal, a fase em estudo tem início com as Ordenações do Reino (herdadas da metrópole portuguesa), sob as quais o jovem autor de infração penal era submetido plenamente ao direito penal comum, funcionando a menoridade como simples atenuante para a aplicação da pena. Ainda assim, esta poderia ser fixada em seu *quantum* total, sempre que o magistrado julgasse o jovem “malicioso” o bastante para merecê-la. Vigia, então, o famigerado “critério do discernimento”, que fazia depender de uma seleção um tanto arbitrária o apontamento dos jovens passíveis de punição. De qualquer modo, ao menos a pena de morte já não constava entre aquelas cabíveis aos adolescentes (GIUSTINA, 1987, p.11-12).

Já durante o Império, o Código Criminal de 1830 inovou com critérios mais elaborados, mas não muito diferentes em sua essência. Manteve, em suma, a investigação sobre o discernimento, dividindo seu público-alvo em quatro categorias: a) menores de 14 anos, que se presumiam irresponsáveis salvo prova de discernimento (inimputabilidade relativa); b) menores de 14 anos com discernimento comprovado, que seriam recolhidos a “casas de correção” pelo tempo que decidisse o juiz até o máximo da idade de dezessete anos; c) maiores de 14 anos e menores de 17 anos, que poderiam ser beneficiados com a pena de cumplicidade, ou seja, dois terços da pena criminal comum; e d) maiores de 17 e menores de 21 anos, que seriam beneficiados apenas com a atenuante da menoridade (MORELLI, 1996, p. 133-134). No entanto, não havia casas de correção, pelo menos em número suficiente, e os considerados infratores eram levados aos mesmos estabelecimentos prisionais destinados a adultos, recebendo na prática, pois, o mesmo tratamento previsto para os penalmente imputáveis.

Coube à Primeira República opor as primeiras restrições à investigação do discernimento, excluindo definitivamente pelo menos parte da infância em relação à incidência das normas criminais. Nesse sentido, o Código Penal de 1890 previu a inimputabilidade penal absoluta aos menores de nove anos de idade, admitindo-se a investigação sobre o discernimento somente para os maiores de nove e menores de 14 anos. Estes menores julgados capazes eram recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais pelo tempo definido pelo juiz, até a idade máxima de 17 anos. Na mesma trilha, fez-se obrigatória a aplicação da pena destinada à cumplicidade para os menores entre quatorze e dezessete anos, mantendo-se a atenuante genérica da menoridade nos demais casos. Como os primeiros governos civis não investiram na construção de estabelecimentos especiais, os adolescentes continuaram recolhidos em presídios, junto com os apenados

adultos, também podendo eventualmente ser recolhidos pelos internatos mencionados, recebendo dura disciplina idealizada para a conformação ao trabalho.

Além de não resolver o problema das prisões de “menores”, o Código Penal de 1890 foi muito criticado por ainda manter – embora com as restrições mencionadas – o critério do discernimento, sobretudo pela corrente que já enxergava com mais clareza o descabimento do Direito Penal para crianças e adolescentes, bem como engatilhava a elaboração de um novo campo de estudos e normatização, sob um ramo específico do direito, segundo Morelli (1996).

Já nesse momento da história, a assistência social e a repressão criminal para a infância e a juventude convergiram de universos muito apartados para se aproximarem sob uma filosofia semelhante, mas progressivamente mais discriminatória e generalizante. Por um lado, havia a escusa da disciplina rigorosa na educação para o trabalho, e, por outro, a escusa de dar educação rígida aos “desviantes” de modo geral. De fato, programas e instituições sob diretrizes semelhantes poderiam servir a jovens nas mais diferentes situações pessoais, indistintamente, mas quase sempre com as mesmas características em comum: a pobreza e a marginalidade.

Ao final desse período, em matéria de educação já se ensaiava uma noção menos violenta e mais sutil de disciplina, defendendo-se a substituição da antiga disciplina “quase militar” punitiva e violenta desses internatos pelas vantagens da disciplina “inteligente”, “imperceptível” e sedutora, expressamente preocupada com a formação dos cidadãos modernos. Nesse aspecto, a mudança foi ampla, alcançando não apenas as instituições para crianças desvalidas como também as escolas das classes ricas (CARVALHO, 1977). Ainda assim, a dimensão “escolar” estava combinada com o exercício regular de atividades produtivas no sentido da “educação para o trabalho”. Dentre essas atividades se destacava o trabalho agrícola, especialmente à vista da concepção vigente de trabalho como “labor”, exercício “regenerador” dos desviantes, empobrecidos e infratores, de forma geral e indiscriminada (VIANNA, 1999).

Como exemplo de instituição da fase assistencial da infância e da adolescência no Brasil, Moraes (2000) avaliou o “Seminário da Glória” do Estado de São Paulo, criado em 1820 e destinado ao atendimento de meninas órfãs abandonadas. Mantida pela iniciativa particular e dirigida, inicialmente, por senhoras nomeadas pelo presidente da província, a entidade foi entregue, a partir de 1871, aos cuidados da “Ordem Religiosa Irmãs de São José de Chambery”, mas permaneceu subvencionada pelo governo da

província e destinada a receber uma “categoria ‘inferior’ de criança – as órfãs, ‘sem fortuna’”.

Quanto aos meninos, graças à ação dos jesuítas, foram originalmente criados abrigos para órfãos maiores de sete anos nas capitanias do Pará, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo (VENÂNCIO, 1999). E ainda, a título de exemplo, jovens desamparados foram encaminhados às Companhias de Aprendizes Marinheiros, onde recebiam a instrução primária e o ensino profissional, até completarem 18 anos de idade. Em 1899, os meninos das Companhias de Aprendizes dos Arsenais de Guerra foram incorporados às Escolas de Aprendizes da Marinha, por decreto do Presidente da República e, a partir de 1910, a Companhia de Aprendizes de Guerra explicitou o objetivo de “formar operários para os arsenais de guerra e preparar cabos e sargentos para os corpos do Exército” (MARCÍLIO, 1998, p.189).

Em síntese, a comparação entre o quadro da assistência social e o tratamento da questão da delinquência juvenil nessa primeira fase histórica permite observar um movimento convergente entre duas situações muito distintas (assistência e repressão às infrações penais), o que produziu, já no fim do Século XIX e no início do Século XX, um conjunto assemelhado de instituições e normas que confundiam seus objetivos; e que depois se mostrou cada vez mais discriminatório e generalizante no atendimento à infância e à juventude.

Nas primeiras décadas do século XX foi criado o Departamento Nacional da Criança (março de 1919), responsável pelo atendimento de mães, crianças e adolescentes. Sob sua responsabilidade se desenvolviam estudos sobre natalidade, morbidade e mortalidade infantil no País, além de estudos sobre a infância abandonada, propondo-se novas abordagens para atender-lhes (MARCÍLIO, 1998). É a partir da criação desse Departamento que tem início a segunda fase de atendimento infanto-juvenil, entre 1920 a 1980, caracterizada pelo enorme corpo jurídico e institucional, e, ao longo dessas décadas, o Estado brasileiro dedicou-se ao assunto.

Conforme Vianna (1999), já servidas da disciplina “quase militar” do final da fase anterior, as entidades da época ainda se caracterizavam como “instituições totais”. Certo é que o modelo de atuação dessas entidades seguia privilegiando os internatos como alternativas de atendimento. Tanto instituições públicas como privadas recorreram sistematicamente aos muros, às grades, ao fechamento, à clausura no trato à infância desvalida. Outrossim, acompanhada por uma série de novas proposições

científicas e educacionais, a preocupação de controle e classificação da infância das camadas populares esteve fundamentada na noção de “periculosidade” latente que o estado de pobreza, ignorância e despreparo poderia causar. Havia internatos educacionais tanto para a infância e a adolescência em geral como para os filhos das camadas populares, mas, nesse caso, a nota era principalmente de caráter correccional.

Nas décadas seguintes, observa-se a edição de um variado conjunto de leis e decretos inspirados em tendências internacionais. Aponta-se, nesse sentido, a Lei nº 4.242/1921, regulamentada pelo Decreto nº 16.273/1923 e complementada pelo Decreto-Legislativo nº 5.083/1926. Merece destaque, sobretudo, o Código de Menores de 12 de outubro de 1927, primeiro texto codificado sobre o assunto na história do Brasil (CURY, 1987). Das inovações mais importantes desses textos, previram-se a extinção do critério do discernimento, com fixação da imputabilidade absoluta aos 14 anos de idade e estabelecimento de regras processuais específicas para menores entre 14 e 18 anos, de responsabilidade penal atenuada; a instituição de um Juízo Privativo de Menores (a exemplo dos Tribunais de Menores estrangeiros, com adaptações), cuja competência era estendida a menores “abandonados” e “anormais”, bem como matéria cível e administrativa; a interferência judicial no pátrio poder, suspendendo-o ou restringindo-o, ampliando a possibilidade de intervenção do Estado nas famílias em relação ao trato e à educação de seus filhos; e a criação de um Centro de Observação de Menores, munido de um comissariado que contava com alguns aspectos de Polícia Especial de Menores, aumentando também a área de atuação de assistentes sociais.

Com a criação do primeiro Juizado de Menores já em 1923, a apuração de ato infracional deixou formalmente a área do direito penal comum e se inseriu decisivamente nas normas e práticas de assistência social, no contexto da infância e da juventude como matéria própria. Daí em diante ganhou também força a mescla entre autores de atos infracionais e jovens em tantas outras situações diferentes, já que os juízes de menores dispunham de diretrizes similares para toda a população infanto-juvenil abandonada, órfã ou considerada delinquente. A solução mais “fácil” do ponto de vista judicial era também a mais ajustada à mentalidade correccional: a internação foi a opção mais utilizada no decorrer dessa fase (LODOÑO, 1991).

Inicialmente, a apuração dos atos infracionais foi conferida exclusivamente ao juízo especializado – por força do Decreto nº 16.722/1923 – mas os problemas decorrentes do acúmulo excessivo de atribuições aos juízes fizeram com que se

restabelecesse pelo Decreto nº 6.083/1926 a fase de inquérito policial também para as infrações atribuídas a menores. A reintrodução da polícia no procedimento foi compensada do ponto de vista normativo pela proibição de que qualquer menor de idade fosse levado a estabelecimento prisional destinado a adultos, ainda que preso em flagrante. Essa regra, porém, caiu no vazio, já que persistia a falta de estabelecimentos especiais, segundo Lodoño (1991).

Nesses primeiros textos normativos residia a construção da noção de “menor” como indivíduo abandonado, desviante ou delinquente. Mas esses adjetivos não se orientavam para toda a infância de forma geral e, sim, essencialmente para os jovens das classes mais empobrecidas. Para Vianna (1999), além dos médicos, juristas, pedagogos, entre outros, a polícia também exerceu papel fundamental para a construção desse estigma, visto que a correta classificação do “menor” (das classes pobres) e sua distinção em relação à criança das classes mais abastadas já eram fundamentais para o conhecimento de seus próprios limites de atuação.

O Código de Menores de 1927 extinguiu as Rodas dos Expostos (artigo 15) e atribuiu ao Estado a “tutela” sobre o órfão, o abandonado e os filhos dos pais presumidos como ausentes, tornando disponível o direito de pátrio poder (hoje poder familiar) dos pais que não tinham condições para prover o sustento de seus filhos, punindo-os com a retirada da criança do seu meio. Dispôs também de modo generalizante sobre jovens de zero a 18 anos em situação de abandono, sem moradia certa, de pais falecidos, ignorados ou desaparecidos, ou ainda cujos genitores tivessem sido declarados incapazes, estivessem presos há mais de dois anos, fossem qualificados como vagabundos, mendigos, de maus costumes, exercessem trabalhos proibidos, estivessem prostituídos ou apenas economicamente incapazes de lhes suprir as necessidades. O Código também esteve centrado nas denominações de menores de sete anos “expostos”, e de menores de 18 anos “abandonados”.

Nessa fase, uma nova etapa legislativa teve lugar após a Revolução de 1930, sob a premência política de evitar o conflito entre classes sociais, o que acabou de fato dando atendimento a diversas reivindicações populares, mas não melhorou em sua essência a situação dos jovens autores de infração penal (COSTA, 1995). O Decreto nº 7.078/1935 reorganizou a Secretaria da Justiça e Negócios do Interior e, ao final de 1935, foi regulamentado o Departamento de Assistência e Proteção aos Menores. Esses organismos foram regulamentados e tiveram suas funções definidas, principalmente em

relação à organização dos serviços de atendimento direto aos “menores” encaminhados pelo Juizado de Menores. Os objetivos principais do Serviço Social centravam-se em supervisionar as instituições existentes, acompanhar crianças e adolescentes encaminhados pelos juizados, avaliando casos e procedendo à internação e à reintegração familiar. No entanto, “a questão do espaço reservado a cada parte, juizado e serviço social, representou um problema constante” (MORELLI, 1996, p.117-118).

Em 1942, o Ato do Governo Federal nº 6.013 criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que tinha como objetivos a mobilização da mulher como marco inicial para o desenvolvimento da assistência social e o socorro às famílias dos brasileiros convocados para a Segunda Guerra Mundial, ao mesmo tempo em que estendia os serviços de assistência social a outros grupos da população. No mesmo ano de sua criação, houve alterações que a redirecionaram para as vítimas da pobreza e da miséria. A LBA foi organizada “em todas as capitais e em alguns municípios-pólos de região e, com um corpo técnico de assistentes sociais, passou a mobilizar e coordenar as ações das obras sociais particulares como as instituições públicas assistenciais” (MARTINS, 1998, p.151).

Durante o Estado Novo, a assistência social desenvolvida estava associada à ideia de repressão de tendências adversas. Sob esse clima político, foram lançadas “as diretrizes ideológicas que nortearam a política educacional” que “propagavam a exaltação de nacionalidade, o antagonismo ao liberalismo, o anticomunismo e a valorização do ensino para o trabalho” (CASTELANI FILHO, 1998, p.81-82).

Patronatos agrícolas criados em 1918 e subordinados ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC) representavam o ponto extremo de valorização do binômio ordem/trabalho agrícola nos estabelecimentos para internação de “menores”. Espalhados em diversos pontos do País, mas concentrados em seu momento de criação principalmente nas regiões Sul e Sudeste, os patronatos ofereciam noções elementares de agrotecnia e veterinária, juntamente com educação cívica, ginástica e exercícios militares. O que os diferenciava dos aprendizes agrícolas, porém, era principalmente a proveniência dos internos ali situados e o modo como eles chagavam lá. Ocupados fundamentalmente mediante a remoção de menores estabelecidos nas áreas urbanas, que ali chegavam pela ação direta da polícia, os patronatos tinham o perfil de grandes reformatórios, dos quais os internos não tinham autorização para se desligar antes de atingir a maioria (VIANNA, 1999). Essas condições às quais eram submetidos os menores eram legitimadas pelo Código de Menores de 1927, segundo a norma pela qual, especialmente nos casos

considerados como vadiagem ou mendicância habitual, os implicados “seriam internados até atingirem a maioridade em escola de preservação” (artigo 61, inciso II).

Do ponto de vista criminal, a Consolidação das Leis Penais pelo Decreto nº 22.213/1932, de autoria de Vicente Piragibe, por constituir uma simples síntese do quadro jurídico não alterou a sistemática do Código de Menores de 1927. O novo texto manteve a inimputabilidade absoluta aos 14 anos e a sujeição dos maiores de 14 e menores de 18 anos à responsabilidade criminal atenuada.

Ainda nesse aspecto, nova mudança de maior relevância foi tomada na fase do governo getulista, estendendo o limite da responsabilidade penal para os 18 anos com a aprovação do Código Penal de 1940. Tratava-se de inimputabilidade absoluta, significando o fim do critério do discernimento como também da responsabilidade atenuada de adolescentes, excluindo-se peremptoriamente a pena criminal dos limites do atendimento à infância e à juventude. Manteve-se a atenuante genérica para os maiores de 18 e menores de 21 anos de idade completos quando do cometimento da infração.

Outro destaque se deu em 1941, quando foi promulgado o Decreto-Lei nº 3.799, que criou o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), destinado a atuar junto aos “menores desvalidos e delinquentes”, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, articulado ao Juízo de Menores do Distrito Federal (PEREIRA, 1998). Enquanto o Decreto-Lei nº 2.024/1940 estabelecia a proteção de forma mais ampliada e extensiva à maternidade, infância, adolescência e à população atendida pelos seus familiares, a criação do SAM, ainda sob a concepção do Código de Menores de 1927, todavia, foi orientada para o segmento de crianças e adolescentes privados de condições materiais de subsistência, vítimas de maus-tratos, em perigo moral, privados de representação ou assistência, ou que apresentavam desvio de conduta (entre eles, os autores de infração penal). O sistema de atendimento do SAM “[...] baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores abandonados” (COSTA, 1995, p.14).

Segundo o autor, para ajustar a matéria de apuração de ato infracional ao novo Código Penal de 1940, o Decreto-Lei nº 6.026/1943 regulou a aplicação de medidas judiciais aos menores entre 14 e 18 anos, sob as orientações do recém-criado SAM. Esse Decreto distinguiu os considerados “infratores” conforme a “periculosidade” da ação, completando a confusão entre assistência social, medidas de segurança e medidas

educativas: 1) caso houvesse periculosidade, deveria o infrator ser internado por prazo indeterminado até que o juiz declarasse a cessação da periculosidade; 2) caso aquela não se verificasse, então o adolescente seria deixado à confiança dos pais ou responsável, tutor ou outrem que respondesse pela sua guarda, ou mesmo em internamento, não fosse outro o caso, sem prejuízo de alterar a decisão. Esse Decreto-Lei manteve a ideia de que a juventude desviante era um perigo para a sociedade (que dele se defendia) durante a sua “recuperação”, o que explica a norma do artigo 2º. parágrafo 3º. Segundo este dispositivo legal, alcançando o infrator internado a maioridade, seria transferido para a colônia agrícola, instituto de trabalho, reeducação ou ensino profissional, ou seção de outro estabelecimento, então à disposição do juízo criminal, aplicando-se a ele, quanto à revogação da medida, o disposto no Código Penal sobre revogação de medida de segurança (Decreto nº 6.026, artigo 2º. parágrafo 3º, combinado com o Decreto-Lei nº 3.914/1941, artigo 7º., parágrafos 2º. e 3º. da Lei de Introdução ao Código Penal).

Por sua vez, ao longo do tempo, o SAM cometeu tantas irregularidades no atendimento, dadas à falta de compromisso com a área da infância, que passou a ser duramente criticado por vários setores da sociedade como gerador de problemas às crianças e adolescentes, segundo Rizzini (1993). Após 23 anos de seu funcionamento, foi proposta a substituição do SAM por outro órgão que tivesse características mais integradoras do que puramente repressoras no trato à infância.

Essa mudança coube aos governos militares que, após o golpe de 1964, atendendo a interesses de caráter notadamente econômico e de racionalidade tecnocrática, promoveram inovações relevantes na política de atendimento ao “menor” (incluindo então a apuração de atos infracionais). Em 1964 foi instituída a Lei nº 4.513 – Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM); a Lei nº 5.258/1967 que regulamentou o procedimento de aplicação de medidas educativas; e a Lei nº 6.698/1979 que instituiu o Código de Menores de 1979, adotando a prevenção criminal como objetivo principal da intervenção do Estado sobre os jovens infratores, mas trocando a referência à “periculosidade” pela “situação irregular”, novamente sem distinguir, de forma clara, o atendimento na área da assistência social e aquele decorrente do jovem em conflito com a lei (MARCÍLIO, 1998).

A Política Nacional do Bem-Estar do Menor tinha como órgão nacional, de gestão centralizada e verticalizada, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e órgãos executores estaduais, as fundações estaduais do bem-estar do menor (FEBEMs). A adoção da noção indefinida de “situação irregular” potencializou o

tratamento assistencialista do jovem em conflito com a lei penal, na tentativa de fazer com que a FEBEM substituísse as práticas correcionais-punitivas do SAM. Não houve sucesso, principalmente porque prédios, equipamentos e principalmente pessoal do antigo SAM foram incorporados ao atendimento, trazendo consigo a mesma cultura do modelo já tradicional.

De acordo com Achard (1973, p.16-17), do ponto de vista da dogmática penal, as dificuldades filosóficas que naquele momento cercavam o estudo da culpabilidade para os especialistas, aliadas à invocação das causas geradoras da infração penal, desenvolveram-se para permitir que o Estado atuasse sempre que uma conduta considerada “anti-social” qualquer sinalizasse o risco de surgir um novo “criminoso”. Em consequência, a indefinição dos conceitos gerava o fato de que a aplicação de medidas destinadas ao infrator não precisaria estar rigorosamente vinculada sequer à prática de ato ilícito, desde que evidenciasse a postura antissocial. Nesse sentido, “o ponto de partida do novo direito não é mais o crime praticado, mas a pessoa do delinqüente”.

A manutenção do sistema repressivo nas FEBEMs não destoava da Doutrina da Política de Segurança Nacional e, por bastante tempo, crianças e adolescentes empobrecidos, órfãos ou abandonados estiveram identificados e tratados como “menores infratores”, mesmo que não tivessem cometido qualquer ato que os incriminasse, sob a mesma noção generalizante e discriminatória da “situação irregular”. Analisando a FEBEM de São Paulo (implantada em 1976), Frontana (1999) ressalta a continuação da ênfase no binômio educação-profissionalização, sob a pretensão de obter “o aperfeiçoamento dos valores éticos, morais, cívicos, culturais e profissionais” do “menor”, possibilitando uma “melhoria de seu padrão de vida” e de sua participação efetiva “no desenvolvimento do País” (FRONTANA, 1999).

A Lei nº 5.258/1967 estabeleceu que, para os menores de 14 anos, o juiz poderia aplicar o internamento após breve instrução e mantê-los até a idade máxima de 18 anos, caso demonstrassem ser abandonados ou em perigo de o ser, ou colocá-los sob a responsabilidade de pessoa ou instituição idônea, até o mesmo limite de idade, de acordo com as condições pessoais do agente ou de sua família. Por outro lado, para os maiores de 14 anos e menores de 18, “expressou o limite de maioridade penal sem provocar alarde”, vinculando o tempo de internação do adolescente infrator a dois terços do tempo de prisão cominado à conduta na norma penal comum, sem trazer alterações favoráveis nas condições de execução. Depois de muito criticada, essa nova Lei foi substituída, já no ano

seguinte, com a edição da Lei nº 5.439/1968. Na pressa de fazê-lo, porém, não houve tempo de se votar um projeto original, e o novo texto se limitou a restaurar o sistema anterior, padecendo dos males essenciais do Decreto-Lei nº 6.026/1943, com pequenas alterações (CARVALHO, 1968).

Sobretudo a partir da segunda metade da década de 1970, durante a abertura do regime, os abusos nas FEBEMs começaram a vir à tona para a maior parte da população, ilustrando-as como sinônimo de condições subumanas e rebeliões violentas. À evidência do fracasso desse sistema o governo respondeu então com um novo programa, igualmente centralizado e vertical, chamado Plano de Integração Menor-Comunidade (PLIMEC), composto em todo o País por núcleos preventivos que, rígidos e insensíveis às diversidades regionais, passou sem méritos em vários Estados da Federação. Também se reacendeu o debate em torno da criação de uma nova legislação específica para a infância e juventude, incluindo maior e mais expressiva movimentação da sociedade civil em torno dos direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, em 1975, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dedicada à questão do menor abandonado percorreu as principais capitais colhendo depoimentos, dados e notícias de situações relativas à infância e à adolescência. A ela se seguiram várias Comissões Estaduais de Inquérito (CEIs) nas Assembleias Legislativas “colaborando para a ampliação do conhecimento da situação da infância das camadas populares” (PEREIRA, 1998, p.2).

O resultado dessa movimentação legislativa redundou no Código de Menores de 1979 que se embasou nas diretrizes e conceitos do Código de Menores de 1927 e, conseqüentemente, não alterou radicalmente a estrutura do sistema anterior. Além de confirmar o papel da FUNABEM, dirigiu-a oficialmente para “não só a condição dos desvalidos, abandonados e infratores, mas também à adoção dos meios tendentes a prevenir ou corrigir as causas do desajustamento”. O Código de Menores de 1979 foi elaborado por um grupo seleta de juristas (incluindo juízes, curadores de menores, advogados, parlamentares), mas não fugiu radicalmente da sombra do Código de 1927, terminando por aumentar a rigidez da legislação e adotar a expressão “situação irregular” para todo um grupo particularizado de crianças e adolescentes, definidos no seu artigo 2º, com amplitude poucas vezes observada em outros textos de lei. Segundo o Código, estava em “situação irregular” o menor de 18 anos de idade: 1) privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou

responsável para provê-las; 2) vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; 3) em perigo moral por: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) pela exploração em atividade contrária aos bons costumes; 4) privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; 5) com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; 6) autor de infração penal.

Observa-se que, de tão amplo, o conceito legal nada definiu de concreto. Mas permitiu a identificação do “menor” em vários contextos como “objeto” da nova legislação e de medidas judiciais e assistenciais, processo desenvolvido durante o Século XX no sentido de colocar a assistência, a assistência social e a apuração do ato infracional no mesmo quadro jurídico, permitindo aos aplicadores da lei ignorar a distinção essencial entre um e outro aspecto.

Em resumo, no segundo período histórico da infância e da juventude no Brasil, a caridade e a repressão penal seguiram uma extensa regulação do grupo considerado “menor” e uma confusão de conceitos e diretrizes na atenção do adolescente em conflito com a lei, experimentando momentos de higienização depois de racionalização da assistência mediante a instalação do Serviço Social. Em todo caso, a intervenção estatal se materializou a partir da noção (construída e discriminatória) do “menor”, plenamente identificada com os jovens de classes populares e culminou com a adoção da “situação irregular” como base indefinida para a livre associação entre a ideia de assistência e repressão, conforme Martins (1998).

1.2 QUANDO SE APROVAM OS DIREITOS

A terceira fase da política de atenção à infância e à juventude no Brasil compreende o período da década de 1980 até os dias atuais e está caracterizada pela entrada em cena da sociedade civil organizada em movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs), fóruns de defesa dos direitos e pela inédita intervenção popular na elaboração de uma nova Constituição da República e um novo Estatuto para a infância e juventude.

Em decorrência da aprovação do Estatuto em 1990 é extinta a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e, em 1991, é criada a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA) no interior do então Ministério da Ação Social (MAS) com vistas à estruturação das políticas a partir da articulação político-administrativa com outras esferas de governo e da sociedade civil (transversalidade). Em 1995, extinguem-se a FCBIA e a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) no processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993. A extinção das agências federais FCBIA e LBA fez com que as atribuições institucionais relativas à infância e adolescência fossem assumidas pelas então secretarias de Defesa dos Direitos da Cidadania no Ministério da Justiça e de Assistência Social, no Ministério da Previdência e Assistência Social, respectivamente. Em 2003, a área dos direitos humanos foi desmembrada do Ministério da Justiça, tendo sido criada a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) vinculada à Presidência da República. As ações relacionadas ao suporte, promoção e articulação para efetivação dos direitos humanos foram direcionadas a essa Secretaria e, no que se remete ao tema do adolescente em conflito com a lei, à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA).

Contudo, houve, em nível federal, a fragmentação da política de direitos: ao adolescente em conflito com a lei corresponde a SEDH/SPDCA; as crianças em medidas de proteção de direitos, à Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS). E, recentemente, com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (2006), a execução dos programas socioeducativos ao adolescente em conflito com a lei é de competência dessa área numa relação estreita com a SEDH.

No caso específico do adolescente em conflito com a lei, mesmo estando regulamentado pelo Estatuto um sistema de responsabilização, foi criado em 2006 esse sistema operacional diferenciado, articulando os três níveis de governo para o desenvolvimento dos programas e ações de atendimento socioeducativo na compreensão do que

deve ser feito no enfrentamento de situações de violência que envolvem adolescentes enquanto autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas. (...) Por outro lado, a necessidade de intensa articulação dos distintos níveis de governo

e da co-responsabilidade da família, da sociedade e do Estado demanda a construção de um amplo pacto social em torno dessa coisa pública denominada SINASE (CONANDA, 2006, p.12).

Ressaltando, o Sistema constitui parâmetros mais objetivos para a operacionalização das medidas no País a partir da definição constitucional de descentralização e municipalização. Prioriza as medidas em regime aberto (Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida) em detrimento das restritivas de liberdade (Semiliberdade e Internação), haja vista que estas somente devem ser aplicadas em caráter de excepcionalidade e brevidade. Nesse sentido, o Sistema objetiva a “responsabilização do adolescente autor de ato infracional e a garantia de seus direitos” (CONANDA, 2006).

A Resolução nº 113/2006 – Conanda, art. 19, parágrafo 1º estabelece que “os programas de execução de medidas socioeducativas para adolescentes autores de ato infracional se estruturam e se organizam sob forma de um Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE”. A Resolução nº 119/2006-Conanda regulamenta o Sinase.

Os programas devem oferecer condições que garantam o acesso dos adolescentes socioeducandos às oportunidades de superação de sua situação de conflito com a lei. Nesse sentido, “os programas de medidas socioeducativas são destinados ao atendimento dos adolescentes autores de ato infracional, em cumprimento de medida judicial socioeducativa, aplicada na forma da lei, em decorrência de procedimento apuratório, onde se assegure o respeito estrito ao princípio constitucional do devido processo legal”³ (Res. nº 113/2006, art. 19, Conanda).

³ Por devido processo legal entende-se a determinação constitucional consagrada no art. 5º, inciso LIV, que não permite à lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito – e das garantias do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, segundo o disposto nos incisos XXXV e LV do mesmo artigo da Constituição. O devido processo legal pressupõe o contraditório (paridade de condições, entre a defesa e a acusação, etc), a garantia da ampla defesa (defesa técnica), o duplo grau de jurisdição, a proibição das provas ilícitas, etc. Refere-se, portanto, ao processo judicial pelo Estado, segundo a ordem jurídica atual e as garantias de isonomia processual, da bilateralidade dos atos procedimentais, do contraditório e da ampla defesa. Além desses incisos, outros também dispõem sobre as garantias judiciais na Carta Magna, como, por exemplo, ‘ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente’; ‘inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos’; ‘não-culpabilidade até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória’; ‘publicidade dos atos processuais’; ‘direito ao silêncio’ entre outros.

1.3 ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

A categoria adolescente em conflito com a lei, na presente pesquisa, toma a dimensão sócio-jurídica conforme conceituação constitucional de 1988 (artigo 227) e estatutária (ECA, artigos 4º e 6º): é sujeito de direitos, portanto, com *status* de cidadania plena e, pela sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, considera-se o pressuposto da “prioridade absoluta” na garantia das políticas públicas (formulação, execução) (conforme ECA, 1990, artigo 4º.).

Art. 6º - Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento (BRASIL, 1997, p.10).

A categoria em questão apresenta uma série de características tendo em vista o caráter interdisciplinar que reveste a atenção a esse grupo de adolescentes e as características do ato infracional e das medidas de proteção de direitos e socioeducativas aplicadas pelo Poder Judiciário.

Nos termos do artigo 103 do Estatuto, define-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal, assim prevista no texto de qualquer diploma legal vigente no País, uma vez que o dispositivo não restringe sua abrangência nesse ponto e não cabe ao intérprete fazê-lo. O artigo 104 da mesma Lei, a seu tempo, explica que não respondem penalmente pelos seus atos os menores de 18 anos completos, acompanhando o disposto no texto constitucional (artigo 228) e no Código Penal (artigo 27).

Várias são as definições jurídicas sobre crime e, uma das destacadas na pesquisa é a de Soares (1986), por sua abrangência e complexidade: “é fenômeno complexo, cujo conceito envolve aspectos morais, religiosos, econômicos, filosóficos, políticos, jurídicos, históricos, etc., aspectos esses mutáveis, no tempo e no espaço, à medida que se modificam os sistemas políticos e jurídicos dos povos” (SOARES, 1986, p.81).

Contravenção penal é a infração considerada mais “leve” (de menor potencial ofensivo) a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples (aplicada sem o rigor penitenciário) ou a multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente. Para o

reconhecimento do fato contravencional, prescinde-se do dolo ou da culpa, diferentemente do crime (não prescinde do dolo ou da culpa e aplica-se pena de detenção ou reclusão).

Os dois atos – crime e contravenção penal – são tipificados como uma ação ou omissão típica, antijurídica e culpável: típica porque é descrita na legislação (Código Penal e Lei das Contravenções Penais); antijurídica porque não vem amparada por nenhuma circunstância excludente de ilicitude; e culpável porque é censurável ao autor. Tais adjetivos configuram os elementos essenciais do delito e, na ausência de qualquer um deles, não se pode falar nem em crime e nem em contravenção penal.

Portanto, quando uma criança ou adolescente comete um ato infracional cabe a aplicação de medidas jurídicas pelo Poder Judiciário: – proteção de direitos e socioeducativa – de acordo com Paula (2006) são, no campo do direito, “ordens de medidas jurídicas” diferenciadas das de medidas jurídicas penais dos adultos. Desse modo, o autor ressalta a diferença de aplicação de medidas de proteção especial às crianças e aos adolescentes que cometem atos infracionais, das penas, sanções e interditos⁴ aplicados aos adultos que cometem crimes ou contravenções penais que representam medidas destinadas aos adultos para cumprir a lei (subordinação às normas).

A Constituição de 1988 dispõe, em seu artigo 5º, inciso XXXIX, que não há crime sem lei anterior que o define nem pena sem prévia cominação legal, fato denominado princípio da reserva legal, também representado pela máxima “*nullum crimen nulla poena sine praevia lege*”. Essa determinação é resultado da aplicação restrita do princípio maior da legalidade, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei (CF, artigo 5º, inciso II) e que proíbe a aplicação de pena a fatos não incriminados por lei em sentido estrito.

No Estatuto em vigor, tanto a criança e o adolescente com necessidades especiais como aquele que praticou uma infração têm os mesmos direitos fundamentais assegurados pela política de atenção aos direitos, que passou a impor a adoção de medidas públicas para a correção da responsabilidade do próprio Estado na consecução da política

⁴ No Direito Penal, pena “é a expiação ou o castigo, estabelecido por lei, no intuito de prevenir e de reprimir a prática de qualquer ato ou omissão de fato que atente contra a ordem social, o qual seja qualificado como crime ou contravenção”; “(...) sanção e coercibilidade têm significados idênticos, tendentes ambos em assimilar as vantagens ou as penalidades decorrentes do cumprimento ou da falta de cumprimento do mando legal”; a expressão ‘interdito’ vem do latim “*interdictum*, de *interdicere* (interdizer, lavrar um decreto) originariamente, quer dizer a ordenação de um decreto, expedido pelo magistrado, para que se torne defesa a prática de certo ato, a feitura de alguma coisa, ou se projeta um direito individual” (SILVA, 1973, p.1138, p.1402-1403 e p.847, respectivamente).

pública (ao não atender os direitos que todas as crianças e adolescentes têm). Assim, no caso do não-atendimento aos direitos fundamentais, quem está em situação irregular (ou em conflito com a lei) é o Estado. Mas, paralelamente, ao autor de ato infracional (e somente ao Estado) caberá também a apuração da responsabilidade do adolescente pelo fato praticado, com a eventual imposição de sanção (medida socioeducativa), em condições melhor definidas.

De um ponto de vista processual, com a aprovação do Estatuto a imputação de fato penalmente típico é verdadeira condição da ação socioeducativa (para apuração do ato infracional), devendo ser rejeitada a representação do Ministério Público por falta de interesse de agir ou mesmo inépcia quando se referir tão-somente a comportamento degradante ou indiciário de “periculosidade”. Por isso, após breve resumo dos fatos, o Ministério Público deve instruir a representação formal que inicia o processo com a classificação do ato imputado, ou seja, deve indicar qual o dispositivo penal supostamente infringido pelo autor do fato (artigo 182, parágrafo 1º, da Lei nº 8.069/90), sobre o qual incidem consequências melhor delimitadas, sob a égide do princípio da reserva legal.

Em relação ao adolescente em conflito com a lei, dados do IBGE referentes aos anos de 2005 e 2006, apontam que o Brasil tinha um total de 24.461.666 de adolescentes entre 12 e 18 anos de idade, representando cerca de 15% da população. Desse total apenas 0,14% representava a população de adolescentes em conflito com a lei. Isso significa em números absolutos, que 34.870 adolescentes autores de atos infracionais que cumprem algum tipo de medida socioeducativa em todo o Brasil. Dos 34.870 adolescentes em conflito com a lei, de acordo com o tipo de regime cumprido: 1) meio aberto: inclui prestação de serviços comunitários, liberdade assistida ou, ainda, ambos simultaneamente e totaliza 55% do total, ou seja, 19.444 adolescentes. Nesse tipo de regime é importante enfatizar que são considerados apenas os números das capitais de cada Estado. 2) Meio fechado: são as medidas de internação ou internação provisória, que totalizam 14.192 adolescentes, ou 41% do universo daqueles que estão em conflito com a lei; regime de semiliberdade: representam 4% dos adolescentes autores de atos infracionais, ou 1.234 adolescentes⁵.

⁵ Fonte: Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo realizado pela SPDCA/SEDH da Presidência da República, 2006 (Disponível em <<http://www.promenino.org.br>>. Acesso em 05/03/2009).

Em 2008, de acordo com o Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo em Conflito com a Lei (SEDH/2008), o qual produziu informações quantitativas atualizadas sobre execução da internação provisória e das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade no País, observou-se que 11.734 adolescentes cumprem a medida socioeducativa de internação; 3.715, de internação provisória e 1.419; de semiliberdade. O número total de adolescentes no sistema socioeducativo em regime fechado aumentou 2,17% em relação a 2007, que era de 16.535⁶.

1.4 MEDIDAS JURÍDICAS DE PROTEÇÃO ESPECIAL

No que se refere às medidas de proteção de direitos destinadas às crianças menores de 12 anos de idade e às medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes (entre 12 e 18 anos incompletos), elas representam ordens de medidas jurídicas com pressupostos diferenciados. Para o primeiro grupo, o tratamento psicológico ou de saúde e, para o segundo, desde a aplicação de medida considerada “branda”, como a advertência (ECA, art. 115), à “severa” como a internação (ECA, art. 121 e seguintes).

Claro que, conforme as necessidades específicas encontradas, o ato penalmente atípico ainda pode dar margem a medidas públicas de atendimento a esse grupo, estando elas previstas no artigo 101 do Estatuto com o nome de “medidas de proteção”, aqui consideradas “medidas de proteção de direitos”, assim como também podem ser aplicadas ao autor de infração penal. Ressaltando, essas medidas são forçosamente destituídas de caráter sancionatório (sequer são obrigatórias para o indivíduo) e detêm parâmetros muito mais flexíveis que as medidas socioeducativas, porque são restitutivas de direitos violados.

As medidas socioeducativas previstas no artigo 112 do Estatuto, incisos I a VI, são: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade; e internação em estabelecimento

⁶ Os números apresentados permitem observar uma tendência e evolução das medidas socioeducativas em todo o País, ainda que quantitativas, no processo de implementação do Sinase, aprovado pelo Conanda (Disponível em <http://www.mj.gov.br/sedh/spdca/levantamento_2008.pdf>), realizado em dezembro de 2008 pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH). Acesso em: 03 jun. 2009.

educacional. Já as medidas de proteção de direitos previstas no Estatuto brasileiro são: encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; abrigo em entidade; colocação em família substituta (ECA, artigo 101). As medidas de proteção de direitos têm cabimento sempre que a criança ou adolescente estiverem com seus direitos ameaçados ou tolhidos por três situações, previstas em hipóteses bastante genéricas: ação ou omissão da sociedade ou do Estado; falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou em razão de sua conduta (ECA, artigo 98).

Importante esclarecer que as medidas socioeducativas de advertência e de obrigação de reparar o dano iniciam e finalizam na ação do juiz (ECA, artigo 112, incisos I e II); portanto, não necessitam de programas. As medidas socioeducativas em regime aberto – prestação de serviços à comunidade (artigo 112, inciso III) e liberdade assistida (artigo 112, inc. IV) – exigem a organização de programas pelo Poder Executivo, assim como as medidas socioeducativas em regime fechado: semiliberdade (artigo 112, inc. V) – que adota a institucionalização dos adolescentes combinando os regimes de restrição e privação de liberdade – e a internação. A institucionalização dos adolescentes e seu cumprimento se dão em programas socioeducativos em regime fechado com privação de liberdade. A internação também pode ser aplicada em sua forma provisória ou cautelar aos adolescentes que praticam delitos até decisão final do juiz, não podendo, contudo, exceder o prazo de 45 dias. E, ainda, ao adolescente autor de ato infracional serão reservados todos os direitos individuais e garantias processuais, conforme determinação legal (ECA, artigos 106 a 111).

No entanto, o fato de haver no Brasil uma legislação avançada em conteúdo e de ruptura normativa ao romper com conceitos e diretrizes culturalmente formados, não implica automaticamente mudança das práticas histórica e culturalmente construídas no trato à infância e à adolescência, especialmente da população empobrecida, o que não quer dizer que a violência e a violação de direitos, por parte da família, da sociedade e do Estado sejam privilégios de qualquer classe ou grupo social.

A proteção integral prioriza a humanização das ações exigindo uma conceituação e práticas diferenciadas no trato à infância e o desenvolvimento de uma capacidade em se vincular interesse individual, interesse coletivo e difuso, solidariedade social e consciência de direitos humanos.

1.5 INSTITUIÇÕES DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NO ESTADO DO PARANÁ

No Estado do Paraná, o Instituto de Ação Social do Paraná – IASP, vinculado à Secretaria de Estado do Emprego Trabalho e Promoção Social (SETP/PR), foi o responsável pela implementação e execução dos programas socioeducativos aos adolescentes com medidas aplicadas pelos juízos competentes em seus diversos regimes e modalidades (aberto e fechado).

O IASP substituiu o antigo Instituto de Assistência ao Menor (IAM), criado pela Lei nº 4.617, de 16 de julho de 1962 (Diário Oficial, Brasília) que se constituía também numa autarquia vinculada à Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social do Estado do Paraná. O IAM foi o órgão de assistência ao “menor” responsável pela formulação e execução da Política de Bem-Estar do Menor no Estado do Paraná. Sua sede era em Curitiba e contava com 20 escritórios regionais, distribuídos em todo o Estado. As atividades desenvolvidas pelo órgão foram pautadas nos princípios definidos nas diretrizes da PNBEM: “internamento como medida de último recurso; melhoria da qualidade dos serviços; participação comunitária; educação emancipadora; utilização dos recursos e equipamentos públicos e comunitários existentes; operacionalizadas mediante dois programas: assistência e proteção ao menor órfão, abandonado e infrator e municipalização dos serviços de bem estar do menor (PAULA, 1986, p.13-14).

O IASP era uma autarquia estadual, dotada de personalidade jurídica, com patrimônio e receita própria e com autonomia administrativo-financeira dos recursos do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA)⁷ (PARANÁ, 2001, p.5). O órgão foi extinto em julho de 2007, assumindo em seu lugar a Secretaria Estadual da Criança e Juventude (Lei Estadual nº 15.604, de 15 de agosto de 2007). Atualmente a referida secretaria é a

⁷ Os fundos públicos foram instituídos no Brasil, em 1964, pela Lei Federal nº 4.320 que regulamenta o orçamento e cria o mecanismo dos fundos especiais. Há vários tipos de fundos, um deles é o Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), considerado fundo especial pelo seguinte aspecto: é vinculado ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) (Lei Federal nº 8.069/90). São conceituados como produtos de receitas especificadas por lei e, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, no caso específico, a política pública (estatal ou não) de atendimento a crianças e adolescentes.

responsável pela implementação da política socioeducativa de direitos no Estado do Paraná. Observa-se que no Estado do Paraná, a política de direitos da criança e do adolescente na sua dimensão socioeducativa não está vinculada à Secretaria da Assistência Social.

No diagnóstico sobre a situação do atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa, realizado pelo Governo do Estado do Paraná, através do Instituto de Ação Social do Paraná (2007), referente à gestão 2003-2006, identificaram-se dentre os maiores problemas: déficit de vagas; permanência de adolescentes em delegacias públicas; rede física para internação inadequada e centralizada, com superlotação constante; maioria dos trabalhadores com vínculo temporário; desalinhamento metodológico entre as unidades; ação educativa limitada com programação restrita e pouco diversificada e resultados precários⁸.

Segundo o IASP (2007, p.9), após essa leitura diagnóstica foi traçado um plano de ação “que estabeleceu o desafio de consolidar o sistema socioeducativo, estruturando, descentralizando e qualificando o trabalho de restrição e privação de liberdade e apoiando e fortalecendo as medidas em meio aberto”.

Em 2006, o Estado do Paraná era o 8º Estado em número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em regime fechado, que passou de 319 em 2004 para 479 em 2006, tendo crescimento de 50,16%. Em 2008 permaneceu entre os dez Estados com maior população de internos e ainda consta entre os oito Estados que apresentaram um aumento no número de adolescentes internados provisoriamente⁹. A situação do regime fechado socioeducativo no Estado do Paraná é, há muito, problemática e vem sendo acompanhada pelo Centro Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente por intermédio do Procedimento Investigatório Preliminar n. 001/2004 (CAOP/MPPR). Existia e ainda existe um número significativo de adolescentes que aguardam, em delegacias de polícias ou cadeias públicas, transferência para as unidades existentes.

O Estado vem ampliando a construção dos Centros de Socioeducação (Censes). Em 2008 existiam 18 Censes, sendo que havia 40 adolescentes em situação de violação de direitos pelo Estado cumprindo medidas socioeducativas nas cadeias públicas do Estado¹⁰. Observa-se que a permanência de adolescentes nesses locais é mais comum no

⁸ IASP – PARANÁ. Cadernos do IASP. Práticas de Socioeducação, Curitiba, 2007, p.9 (Apresentação).

⁹ Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/spdca/levantamento_2008.pdf> realizado em dezembro de 2008 pela SEDH. Acesso em: 05 jun. 2009.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/.../conteudo.php?>>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

interior, em cidades que ainda não possuem centros de socioeducação (unidades de cumprimento de medidas socioeducativas em regime fechado, medida provisória, semiliberdade e internação) e os adolescentes aguardam, em cadeias públicas, transferência para as unidades existentes nas regiões do Estado, como, por exemplo, Maringá¹¹ até 2009.

A Defensoria Pública, por sua vez, é o órgão público permanente e essencial para a garantia de acesso às pessoas carentes à Justiça, ou seja, que permite às pessoas que não podem pagar um advogado especializado para orientá-las e defender seus direitos na Justiça, na forma do artigo 5º LXXIV, da Constituição. Este órgão não está presente no Estado do Paraná e conseqüentemente no município de Maringá.

A defesa gratuita dos direitos da criança e do adolescente neste Estado do Paraná apresenta uma situação peculiar: organização dos Serviços de Assistência Judiciária (SAJ) universitários. Em Maringá, por exemplo, essa tarefa vem sendo desenvolvida, em forma de convênios com o Serviço de Assistência Judiciária (SAJ) da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e observa-se também que a subseção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) contribui com os defensores para atender à população carente que precisa dos serviços da justiça. A Lei complementar de 1991 autoriza o governo estadual a formar a carreira de defensores públicos; a atribuição de abrir concurso público e instituir a Defensoria Pública é do Poder Executivo Estadual conforme a Constituição Federal. Não obstante tratar-se de um dever constitucional, o Estado do Paraná ainda não a instalou.

No Estado do Paraná existem ainda os Núcleos Especializados de Defesa de Direitos da Infância e Juventude (NEDIJ)¹², vinculados às universidades estaduais, o que se caracteriza como uma situação diferenciada positiva. O NEDIJ tem por objetivos estimular o estudo e a pesquisa, auxiliar na formulação de políticas públicas na área da infância e da juventude, intervir administrativa e/ou judicialmente na defesa dos direitos

¹¹ Em 13/05/2009, oito adolescentes aguardavam encaminhamento do Sistema de Justiça numa cela da Cadeia Pública do município (Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná – Comarca de Maringá – 17ª. Promotoria de Justiça, 2009).

¹² No Estado do Paraná o NEDIJ ou unidade similar (de acordo com a estrutura organizacional e de funcionamento das Instituições Estaduais de Ensino Superior no Paraná – IEES) foi implantado em seis IEES: Universidade Estadual de Londrina (UEL); Universidade Estadual de Maringá (UEM); Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Universidade Estadual do Oeste (UNIOESTE); Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO); Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro de Jacarezinho (FUNDINOPI). O NEDIJ é um programa financiado pelo governo do Estado do Paraná por meio da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, e Ensino Superior (SETI), presente em todas as universidades estaduais do Paraná, funcionando através de convênio (Fonte: Termo de Convênio – Convênio de Cooperação Técnico-Científica – Curitiba. Disponível em: <<http://www.seti.gov.br>> e <<http://www.nedij.uem.br/regulamento.htm>> Acesso em: 03 mar. 2009).

individuais e coletivos de crianças e adolescentes, prestar assistência judiciária a adolescentes a quem se atribua a prática de atos infracionais e articular ações e atividades com os escritórios universitários de assistência judiciária, de que trata a Lei Estadual nº 14.359/2004 e com o Núcleo Permanente de Assessoramento aos conselhos municipais e conselhos tutelares que atende ao Programa de Capacitação Permanente na área da Infância do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA).

1.5.1 Instituições do Sistema Socioeducativo no Município de Maringá/PR

Em relação ao município de Maringá, onde foi realizada esta pesquisa, cabe uma caracterização mais apropriada, também por ser cidade-polo da Associação do Setentrião Paranaense (AMUSEP) que envolve 30 municípios. Maringá conta com 288.653 mil habitantes e, deste total, 95.151 são crianças e adolescentes, numa representação de 33% (Fonte IBGE, 2000)¹³. O município é centro de referência da região, desempenhando papel central nas áreas comercial e cultural, além de centro universitário e de pesquisa. É a terceira maior cidade do Estado do Paraná, localizada na região Norte. Tem como base produtiva o setor primário, com uma agricultura diversificada e mecanizada (soja, trigo, milho, algodão, rami, feijão, amendoim, arroz, cana-de-açúcar); no setor terciário destaca-se como centro atacadista e varejista da região e ainda como distribuidor de bens e prestador de serviços. O potencial de geração de emprego encontra-se nos serviços, comércio, indústria de transformação e construção civil¹⁴.

Maringá conta com a maioria dos ordenamentos institucionais previstos em lei (Constituição Federal (CF), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Orgânica da Saúde (LOS) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), como, por exemplo, a rede de conselhos das políticas públicas e os respectivos fundos públicos; conselhos tutelares.

Há, nesse município, o Departamento de Polícia Civil do Estado do Paraná – 9ª. Subdivisão Policial de Maringá a que está vinculada uma delegacia para

¹³ Em 2005, segundo estimativa do IBGE a população de Maringá registrou um número de 318.592 habitantes – (não apresentando a estimativa do grupo de crianças e adolescentes) (Fonte IBGE, 2005). Por esse motivo foi apresentado o dado de 2000, com o número de crianças e adolescentes. No entanto, o dado do IBGE apresentado em 2005, aponta para o crescimento do número populacional do município em relação ao Censo Demográfico de 2000.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.pt.wikipedia.org/wiki/maringa>>. Acesso em: 09 fev. 2009.

atender ao adolescente a quem se atribuiu a autoria de um ato infracional, e para onde são encaminhados os adolescentes que precisam ficar detidos. A Vara Especializada da Infância e Juventude da Comarca¹⁵ conta com uma equipe auxiliar – Serviço Auxiliar da Infância e Juventude – SAI, composta por profissionais da área da assistência social e psicologia e a Promotoria da Infância e Juventude. E, também com um Núcleo Especializado da Infância e da Juventude (NEDIJ) vinculado à Universidade Estadual de Maringá (UEM) desde 2006¹⁶.

No município de Maringá, o órgão coordenador da política de atendimento infanto-juvenil é a Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania (SMASC) com as finalidades institucionais de “gerir e executar de forma democrática, participativa e articulada com os conselhos, as políticas públicas de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Idoso e Terceira Idade e da Pessoa Portadora de Deficiência”. A SMASC assumiu a extinta Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá (FDSM), criada pela Lei Municipal nº 1.627 de 1968 e implementada apenas em 1976 pela Lei nº 1.122/1976, cuja denominação foi mudada para Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania (FUNDESC), por meio da Lei Complementar Municipal nº 377/2001.

Com a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), a prefeitura por meio da SASC, viabilizou os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), também conhecidos como Casas da Família, que atendem à população mais necessitada. Também viabilizou o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) ao qual está vinculado o Centro de Referência Socioeducativo (CRSE) onde são executados os programas socioeducativos (LA e PSC) desde 2001.¹⁷

No tocante ao quadro de adolescentes em conflito com a lei, os últimos dados sistematizados e colocados à disposição para consultas e que podem ser analisados numa determinada série histórica datam de 2008: a Comarca de Maringá contava com um total de 316 adolescentes no sistema socioeducativo (com sentença judicial a ser executada em programas), sendo 108 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) (ECA, artigos 118, 119), 185 adolescentes em medida de Prestação de Serviços (PSC) (ECA, artigo 117), 4 adolescentes em medida de

¹⁵ A Comarca de Maringá é composta pelos municípios de: Dr. Camargo, Floresta, Ivatuba, Maringá e Paçandu.

¹⁶ Disponível em <http://www.nedij.uem.br>. Acesso em: 03 mar. 2009.

¹⁷ Fonte: SMASC, Maringá, disponível em: <<http://www.maringa.pr.gov.br>>. Acesso em: 03 dez. 2008.

semiliberdade (ECA, artigo 120) e 19 adolescentes em medida de Internação (ECA, artigo 121 e segs.)¹⁸.

¹⁸ Fonte: Poder Judiciário do Estado do Paraná – Vara da Infância e Juventude da Comarca de Maringá, 2009.

2 MECANISMOS SOCIAIS DE CONTROLE NO BRASIL

Neste capítulo se aborda o debate sociológico e jurídico dos mecanismos sociais de controle da política de direitos – com ênfase na política socioeducativa – exigidos a partir da Constituição Federal de 1988, para ressaltar os procedimentos e as lacunas práticas ainda existentes que marcam o atual momento dessa política.

Nos anos 1990 assistimos, sobretudo na América do Sul e no Brasil, a conquista do Estado de Direito, que poderia ser chamado de Estado Democrático de Direito, segundo a Constituição Brasileira de 1988 (artigo 1º), uma típica configuração de democracia liberal. Para Vieira (2001, p.17), “um Estado de Direito efetivamente exercido se sustenta em certos princípios válidos em qualquer país”.

A despeito da frequente ausência de democracia, os direitos têm sido há muito uma questão social importante para esses países sul americanos. No caso do Brasil, após uma ditadura que durou mais de 20 anos, negligenciando ou violando os direitos das pessoas, os direitos tornaram-se parte, e na verdade uma parte privilegiada, da sua Constituição de 1988. Ou seja, os direitos ocupam papel importante no texto constitucional, não apenas por ser sua presença esperada como parte do preço de admissão no mundo “moderno” ou “civilizado”, mas também porque representa uma reivindicação social por respeito e dignidade.

Outro fenômeno ocorrido nesse contexto é a “globalização” que sugere universalização das atividades econômicas, sociais e culturais. Esse fenômeno alcança a inserção econômica, social, política e cultural na forma da submissão ao mercado global. O que se tem denominado de “globalização” não ocorre da mesma forma e no mesmo grau para cada país. A globalização é um fenômeno que pode ter diferentes efeitos, graus e diferenças. Analisa Vieira (2001) que a sociedade brasileira e sua economia nunca estiveram alheias ao capitalismo internacional.

Embora se deva considerar que a aceleração provocada em consequência da globalização, sobretudo pelos modernos meios de comunicação, e a consequente ampliação dos mercados abriram possibilidades de articulação econômica, política e social novas entre os diversos países e pessoas, as mudanças, os confrontos e os conflitos, as

aproximações e integrações tornaram-se tão ricas e variadas, que ficou muito difícil a sua descrição. Esse processo é assim percebido por Ianni (1996, p.33):

É claro que a globalização não tem nada a ver com homogeneização. Esse é um universo de diversidades, desigualdades, tensões e antagonismos, simultaneamente às articulações, associações e integrações regionais, transnacionais e globais. Trata-se de uma realidade nova, que integra, subsume e recria singularidades, particularidades, idiosincrasias, nacionalismos, provincianismos, etnicismos, identidades ou fundamentalismos. Ao mesmo tempo em que se constitui e movimenta, a sociedade global subsume e tensiona uns e outros: indivíduos, famílias, grupos e classes, nações e nacionalidades, religiões e línguas, etnias e raças. As identidades reais e ilusórias baralham-se, afirmam-se ou recriam-se. No âmbito da globalização, abrem-se outras condições de produção e reprodução material e espiritual. É como se a história, vista agora em suas dimensões propriamente universais, encontrasse possibilidades desconhecidas; assim como a geografia parece redescobrir-se. No âmbito da globalização, compreendendo noções e nacionalidades, movimentos sociais e fundamentalismos, redes e alianças, soberanias e hegemonias, fronteiras e espaços, ecossistemas e ambientalismos, blocos e geopolíticas, multiplicam-se as condições de integração e fragmentação. As mesmas forças empenhadas na globalização provocam forças adversas, novas e antigas, contemporâneas e anacrônicas, recriando e multiplicando articulações e tensões.

Muitos dos tradicionais estilos de vida têm sido atropelados pelo processo de globalização, notadamente o econômico, com a ampliação sem freios das forças de mercado. Embora existam hegemonias evidentes, há que se considerar que, como em nenhuma época anterior, a história universalizou-se, abrindo possibilidades insuspeitadas nesse conjunto complexo de processos de interdependência e que a nova realidade libera forças de aglutinação e de ruptura.

A globalização exige novas modalidades da administração pública, crescendo a importância de uma forma não-privada nem estatal de executar os serviços garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não-estatais, operando na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura com o financiamento do Estado. Também revela a necessidade de formas de controle direto sobre a administração pública e do próprio Estado na garantia dos direitos fundamentais.

Esse contexto possibilitou que muitos países começassem a compreender que possuem problemas similares, a despeito de viverem em condições diversas, em lugares distantes, sob distintas formas de governo, seus direitos e deveres transcendem o local e o nacional para o âmbito mundial. “A mesma globalização da economia, política,

sociedade e cultura estabelece algumas das bases de uma percepção da sociedade global em formação, da cidadania em escala mundial” (IANNI, 1996, p.28).

Novy (2002) observa que o “liberalismo” dos anos 1990 é, sem dúvida, mais ambicioso do que as formas anteriores do liberalismo brasileiro, o que se dá por via da privatização, mas também por parcerias entre o Estado e a sociedade civil no sentido de uma nova *governance*¹. As organizações sociais são uma forma denominada não-estatal, mas pública, ou seja, uma forma mista entre o Estado e a sociedade. Esse modelo permite inaugurar novas liberdades, pois permite processos sociais de negociação que possibilitam novas formas de controle que não funcionam nem pela via da repressão nem pela da inserção hegemônica, enquanto o “núcleo duro” ou o “núcleo estratégico do Estado” continua sendo dirigido segundo formas autoritárias – em parte arcaicas (tecnocráticas, burocráticas e centralizadas) e em parte modernas (não tecnocráticas e descentralizadas). As regras burocráticas rígidas são substituídas por um *modus operandi* mais descentralizado, mais flexível e orientado por resultados”, entretanto, “trata-se apenas daquelas reformas que não põem em xeque nem a estrutura fundamental do poder nem do bloco de poder” (NOVY, 2002, p.324-325).

No Brasil, a normatização dos direitos sociais trouxe algumas referências fragmentárias do Estado de Bem-Estar Social, ao fixar na Constituição Federal de 1988 os critérios de acesso universal e integral às políticas públicas, responsabilizando o Estado pela sua consecução e determinando o Estado securitário. Nesse sentido a Constituição apresenta grande avanço em relação aos direitos sociais, difusos e coletivos, apontando para a construção de um Estado de Direito provedor da universalização dos direitos sociais, configurando o Estado como agente central na reprodução social e na gestão das políticas públicas. A Carta Magna também é considerada um marco para a expressão da cidadania (participação e controle social), o que destaca, de maneira especial, o caso aqui em debate (proteção integral).

No Brasil, quando do processo de transição política, com o retorno dos governos civis e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, os movimentos sociais em defesa dos direitos dos diversos grupos excluídos de cidadania puderam contribuir para um desenho de políticas públicas que se expressam numa nova relação de

¹ O novo modelo de governabilidade – *governance* – “define as diferentes áreas da disponibilização de serviços públicos como mercados (aposentadoria, seguro-saúde, saúde e a educação). Neles, os atores competentes seriam o setor privado e em algumas áreas parciais também as ONGs, pois ofereceriam serviços de forma eficiente, eficaz e em elevado nível de qualidade” (NOVY, 2002, p.324).

gestão, de partilha entre o Estado e a sociedade civil e a consequente aprovação das diretrizes de descentralização, municipalização e ampliação da participação popular.

O debate sobre a função do Estado na sociedade capitalista sempre ocupou e ocupa destaque nos debates acadêmicos e políticos. Contudo, na atualidade ganhou contornos importantes em função da correlação de forças existentes na sociedade e da luta ideológica do final do século XX, conforme analisaram os autores Vieira (2001), Caccia Bava e Costa (2004) e Novy (2002), entre outros.

Caccia-Bava e Costa (2004, p.63) reconhecem o Brasil “como um território fértil de riquezas indescritíveis, de potencialidades libertadoras, que levaram jovens à decisão de projetar um futuro libertário para as etnias negras, para as classes trabalhadoras, para as artes, para a vida estudantil, para as práticas religiosas, para a democracia, enfim (...)”.

Os autores constataam ainda a importância da percepção das experiências dos movimentos juvenis e de outros movimentos como modelares para as mediações históricas no processo dinâmico de conquistas, avanços e retrocessos na defesa dos direitos.

Ianni (1996, p.86) observa que

[é] na cidade que o indivíduo pode perceber mais limpidamente a cidadania, o cosmopolitismo, os horizontes da sua universalidade. Aí ele pode apropriar-se mais plenamente do que nunca da sua individualidade e da sua humanidade, precisamente porque aí multiplicam-se [sic] as suas possibilidades de ser, agir, sentir, pensar, imaginar.

Precisamos refletir sobre a ampliação da participação popular e do controle das políticas públicas. Entendemos que a própria esfera pública estatal, para se tornar realmente pública, requer o fortalecimento da consciência crítica e do controle da sociedade sobre o Estado.

No Brasil, ainda que ressaltada a importância da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto de 1990 para a implantação das ações políticas ligadas à infância e adolescência, faz-se necessário o entendimento das práticas tradicionais (paternalistas, assistencialistas, repressoras, ambíguas) que, por tanto tempo, induziram à (in)consequência das ações, especialmente no que concerne à garantia dos direitos infanto-juvenis.

Aborda-se neste capítulo de forma mais detalhada, como, após um contexto caracterizado pela luta por direitos, especialmente na área social, o cenário brasileiro passou a apresentar um eixo central de contradição, ou seja, apesar de ter sido construído um padrão legal que assegurava os direitos fundamentais, a formulação das políticas públicas baseada na lógica do Estado securitário com garantias jurídicas para a sua exigência e também a ampliação da participação popular, alguns limites foram impostos ao desenvolvimento desse modelo.

2.1 POLÍTICA PÚBLICA

É preciso definir o que se compreende aqui por política pública e política social.

Cabe ao Estado assumir as políticas públicas, observando a trajetória histórica de sua construção, incluindo as definições quanto à sua natureza, necessidades locais, regionais, nacionais e as prioridades estabelecidas nesses processos.

Pereira (1996, p.23) entende por política pública a

[...] linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei e atitude institucional positiva, isto é, ativa, que exige providências concretas em direção à satisfação de necessidades sociais. É mediante as políticas públicas que são distribuídos e redistribuídos bens e serviços demandados pela sociedade em sua relação de reciprocidade e antagonismo com o Estado.

As políticas públicas são de cunho universal embora, muitas vezes, devam atender a especificidades que afetam apenas determinados grupos, como, por exemplo, cadeirantes, diabéticos, aidéticos, desempregados, presidiários, etc. Ao tratar de políticas públicas, as referências são as políticas econômicas, sociais (educacionais, habitacionais, de saúde, previdenciária, assistência social, direitos humanos, esporte, cultura e lazer) e culturais, conforme Vieira (1992 e 2001).

As políticas públicas evidenciam interesses plurais presentes na sociedade e são instrumentos valiosos para estimular e constituir-se em espaço de

fortalecimento do processo organizativo das classes sociais e dos diferentes grupos, camadas e “forças vivas” que se criam e recriam no decorrer da história (BATTINI, 1994).

A política social, segundo Abranches (1987), é parte do processo estatal de alocação de valores. Como ação pública, corresponde a um sistema de transferência unilateral e alocação de recursos e valores, sob variadas modalidades, não obedecendo à lógica do mercado, que pressupõe trocas recíprocas. A unilateralidade baseia-se no fato de o processo social determinar inúmeras situações de dependência, que devem ser corrigidas, legitimamente através da ação estatal. Assim a política social busca a equidade sob a forma de garantia e formação dos direitos sociais de cidadania.

Neste capítulo, o esforço está em se demonstrar os mecanismos sociais de controle da política de direitos – colocando ênfase na política socioeducativa. No caso da política de direitos da criança e do adolescente, o referencial é a parcela de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. A política socioeducativa de direitos exige também a articulação entre as diferentes políticas (econômicas, sociais e culturais) como qualquer outra política pública.

No plano institucional, a política socioeducativa de direitos deve ser garantida por um conjunto de instituições e poderes que compõem as linhas de ação e as diretrizes de atendimento dos direitos da criança e do adolescente conforme artigos 87 e 88 do Estatuto. Esse conjunto integrado de instituições e poderes, denominado de Sistema de Garantia de Direitos (SGD) é composto pelo Poder Judiciário, Poder Executivo e Poder Legislativo.

O Sistema de Garantia de Direitos, previsto no Estatuto da Criança e Adolescente, não é em si um sistema operacional de políticas públicas, como, por exemplo, os sistemas: Único de Saúde (SUS), Único de Assistência Social (SUAS), de Justiça, Educacional ou mesmo o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que são sistemas operacionais específicos para as respectivas políticas, portanto, compreendem sua gestão e financiamento, conforme Nogueira Neto (2008). O SGD deve ser uma referência para todas as políticas públicas que, de alguma forma, atendem ao público infanto-juvenil. O preceito da prioridade absoluta, o direito à cidadania, à participação, à dignidade sempre devem ser observados quando se processa a articulação com os diversos sistemas operacionais das políticas públicas. Por essa característica não se verifica a necessidade de um órgão gestor ou um financiamento específico para SGD. É na interface com as diferentes políticas que o SGD alcança sua plenitude já que a garantia de

direitos se estende obrigatoriamente à totalidade das políticas públicas. Nesse sentido, o Sistema de Garantia de Direitos pode ser entendido como sistema articulador já que facilita a operacionalidade da descentralização político-administrativa das políticas públicas e engendra a construção de uma rede articulada de serviços e programas de proteção integral da infância. A própria legislação é o principal instrumento de afirmação e de potencialização dos direitos.

A Constituição brasileira prevê a participação popular na construção, implementação e controle das políticas públicas ao estabelecer no artigo 204 a participação da população e a descentralização político-administrativa. Ainda no artigo 6º da Constituição se tem a responsabilização do Estado pela consecução do Estado securitário e a proteção integral à infância.

A política pública de direitos da criança e do adolescente, regulamentada pelo Estatuto, consolida a concepção de proteção integral ao segmento infanto-juvenil, sendo, portanto, uma política transversal e intersetorial às demais políticas públicas já que é deliberada por um conselho de natureza pública e atribuições políticas com a competência para promoção, defesa e controle das ações em todos os níveis (municipal, estadual, distrital e federal). Esta deve ser considerada, portanto, na sua complexidade, conforme o artigo 227 da Constituição Federal e o artigo 4º do ECA. O dispositivo 227 da Constituição configura o conjunto de direitos fundamentais a ser promovido pela família, sociedade e Estado em três áreas básicas: o direito à sobrevivência (vida, saúde, alimentação); o direito ao desenvolvimento pessoal e social (educação, cultura, lazer e profissionalização); e o direito à integridade física, psicológica e moral (dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária).

Apesar de se observar que no Brasil se desenhou um cenário de leis avançadas num Estado de perfil ainda autoritário, patrimonialista e de tradição assistencialista, não se pode deixar de reconhecer a mudança do desenho institucional no que se refere aos mecanismos de democracia participativa com a criação dos conselhos deliberativos, da municipalização do atendimento, da descentralização político-administrativa, da universalização dos direitos sociais e do direito ao controle da formulação das políticas e das ações públicas de atenção à criança e ao adolescente, que deveriam ser garantidas pelo Estado. A conquista do atual panorama foi conseguida em decorrência desse processo que se abriu espaço para que a sociedade civil e os cidadãos

participassem mais ativamente na condução dos assuntos que dizem respeito ao interesse público.

Se por um lado, a Constituição de 1988 determinou maior abertura para que a sociedade pudesse deliberar e ter algum poder de decisão, para além do exercício do voto, do outro estabeleceu mudanças no papel do Estado, tradicionalmente paternalista. No entanto, ressalta-se que essa corresponsabilização da participação da sociedade na gestão pública e o exercício da cidadania devem ainda alcançar um grau de radicalização que aumente os graus de democracia necessários para a participação mais efetiva da sociedade civil e dos cidadãos no controle das responsabilidades públicas do Estado, sem que, com isso, se substitua o papel público deste. O conceito de cidadania, de participação ou parceria entre Estado e sociedade civil não deve ser reapresentado com o significado de delegação à sociedade das responsabilidades públicas do Estado, responsabilidades de correção das distorções sociais provocadas pelo mercado e de provimento dos serviços públicos universais.

Nesse sentido, a sociedade civil deve observar que as políticas de ajuste fiscal, predominantes desde os anos 1990, alcancem a meta de “sustentabilidade da dívida”, evitando os cortes drásticos nos gastos sociais, que abrem caminho para a privatização e mercantilização desse tipo de serviço.

Numa análise conjuntural, Oliveira (2007) percebe que, na virada dos anos 1990, a exasperação da inflação, que havia chegado à casa dos 89% ao mês, uma “perversa pedagogia da inflação havia castigado duramente os valores democráticos”. A “desmontagem do poder sobre o espaço”, centrado no Estado, não se deu apenas no plano nacional, mas também no plano local (privatização das empresas estatais, além de tornar irrelevante um conjunto de associações públicas construídas em torno das empresas estatais como, exemplo, o sindicato de petroleiros e as associações de engenheiros da Petrobrás).

O quadro político-administrativo do Estado brasileiro pode ser descrito como “de mais ou menos Estado e mercado e as diferentes variações de um mix de Estado e mercado continuam aferradas ao plano institucional, sem referir-se ao plano estrutural”, conforme Novy (2002). Nesse sentido, percebe-se que forças estrategicamente, porém, não efetivamente descentralizadas passam a atuar hoje, ou seja, favorecem a delegação à sociedade de responsabilidades públicas do Estado, ao invés de definir responsabilidades do Estado nos bens e serviços públicos e os respectivos recursos nos três âmbitos da

federação. Descentralizar a política pública e recursos é diferente de desconcentrar ou repassar os serviços públicos e responsabilidades, temas a ser retomados no próximo item.

No entanto, no interior desse quadro de contradições surgem exemplos significativos de experiências no que se refere à participação da sociedade. Na área da infância, por exemplo, experiências de participação de crianças e adolescentes têm sido observadas. Têm-se já bastante difundidos os fóruns regionais, estaduais e nacionais na luta pela defesa dos direitos infanto-juvenis no País; as conferências dos direitos e a conferência dos meninos e meninas que estão sendo realizadas em alguns municípios brasileiros com a regularidade prevista, além da participação de crianças e adolescentes no Forunzinho Social Mundial em Porto Alegre (anos 2001 e 2002)². Também a participação das organizações não-governamentais no controle do orçamento público, entre outras experiências, tem sua importância e validade. Dessa forma, abrem-se novos espaços para que grupos, organizações e indivíduos façam política e interfiram na condução da coisa pública, como já acontece nos fóruns, conferências e também os conselhos deliberativos das políticas públicas para a infância e adolescência que hoje são exemplos não somente da dinâmica correta da sociedade civil na deliberação e controle das ações, como indicam imenso potencial de se transformarem em colaboração de rotina para muitas ofertas de políticas públicas.

Com fundamento em Gramsci (1978), concorda-se com a necessidade de acúmulo de forças na utilização de diferentes recursos e expedientes para o fortalecimento de sujeitos sociais, através da elevação do senso comum à autoconstituição de uma consciência crítica e fomento para o protagonismo social e político, para que possam contribuir na construção de outra hegemonia, dobrando as eventuais resistências que a isso se antepõem. Ou seja, reorientar o conhecimento já existente e torná-lo acessível à maioria da população.

O processo de construção das políticas públicas requer o fortalecimento da crítica e do controle da sociedade sobre o Estado, considerando sempre que é preciso valorizar o público e que é importante ter um Estado com capacidade de intervir. No entanto, entende-se que a regulação das decisões democráticas por parte do Estado pode

² Ali se reúnem representantes de países ocidentais e orientais, de desenvolvimento econômico e político centrais e periféricos que, com suas especificidades, buscam uma nova ordem comum a todos, “um outro mundo possível”. Nos anos de 2001 e 2002, crianças e adolescentes também foram sujeitos desse movimento, por meio de atividades protagonizadas no “Forunzinho Social Mundial” (Fonte: Programa Oficial do FSM, Porto Alegre: Comitê Organizador, 31/01 a 05/02/2002, p.35).

prejudicar tanto o fortalecimento da esfera pública estatal, quanto a definição democrática das políticas públicas (econômicas, sociais e culturais). Por isso é importante se perceber como se dá a participação popular por meio dos conselhos das políticas públicas, conselhos tutelares, fóruns participativos, movimentos sociais, ONGs e cidadãos na gestão e controle das políticas públicas (promoção, defesa/responsabilização e controle) que envolvem os recursos públicos (orçamento e fundos públicos). Trata-se, no caso da infância, do controle da formulação e execução das políticas e das ações públicas para a garantia dos direitos fundamentais, no sentido de tornar o Estado efetivamente coisa pública, com poder de envolver e atender aos interesses coletivos com vistas para o objetivo da proteção integral e prioridade absoluta no que tange ao universo de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a política socioeducativa de direitos está intimamente ligada à macro-política social brasileira, onde as alterações provocadas no atendimento à infância e adolescência não podem ser compreendidas sem o entendimento das contingências históricas e econômicas que balizam o cenário atual das transformações societárias.

No caso da política socioeducativa de direitos, responsável pelo sistema de responsabilização e atendimento do adolescente autor de ato infracional: apuração, aplicação e execução das medidas socioeducativas, medidas que restringem direitos e/ou privam os cidadãos adolescentes de sua liberdade, é considerada política pública, responsabilidade do Estado (em seu sentido amplo e estrito).

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

A descentralização é um processo histórico que vem ocorrendo mundialmente e no Brasil e se expressa através do pacto federativo, principalmente desde a Constituição de 1988 com o fortalecimento da participação dos municípios em políticas e programas nacionais. Nesse sentido a descentralização “representa uma alternativa para ampliação dos espaços e formas de participação da sociedade” (BUARQUE, 1999, p.26)³.

A Constituição Federal classifica os serviços em privativos e comuns, sendo os serviços privativos aqueles atribuídos a somente uma das esferas da Federação,

³ Disponível em: <<http://www.iica.org.br/docs/publicacoesiica>>, Brasília, DF, 1999. Acesso em: 02 fev. 2009.

como por exemplo, a emissão de moedas (CF, artigo 23, inciso II). Sendo que o Estado, titular dos serviços públicos, pode, em casos específicos, dividir a tarefa da execução, não podendo, entretanto, em hipótese nenhuma, transferir a titularidade do serviço o qual tem a possibilidade de ser prestado direta ou indiretamente. Serviços comuns são aqueles atribuídos às três esferas da federação.

A execução é direta quando, dentro da estrutura administrativa do Estado: ministérios, secretarias, departamentos, delegacias for o Estado o titular e ao mesmo tempo o seu executor. Esses órgãos formam o que a doutrina chama de Administração Centralizada, porque o próprio Estado centraliza a atividade. Por outro lado, identifica-se a execução indireta quando os serviços são prestados por delegação, pessoas e/ou entidades diferentes daquelas das entidades da federação. A centralização ocorre quando as decisões públicas e administrativas são adotadas por um centro de poder do Estado que concentra as diversas decisões do setor, segundo Di Pietro (1998).

Descentralização propriamente dita se dá quando o Estado transfere o poder de decisão e autoridade para outra entidade, departamento ou setor com o objetivo de levar determinado serviço para mais perto da população-alvo e para mais perto da necessária fiscalização, implementando um processo de democratização da política pública, conforme Buarque (1999).

Di Pietro (1998, p.296), observa que a descentralização política ocorre quando a unidade descentralizada exerce atribuições próprias que não decorrem diretamente da União. Esta diz respeito à distribuição de competências de formulação de políticas entre os entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios). Neste caso, essa descentralização política decorre diretamente da Constituição e independe da manifestação da União, ou seja, não depende de concessão ou transferência. Já a descentralização administrativa ocorre quando a unidade descentralizada exerce atribuições que decorrem da unidade central, que empresta sua competência administrativa constitucional a uma das unidades da “federação tais como os Estados-membros, os municípios e o Distrito Federal, para a consecução dos serviços públicos”. Na descentralização político-administrativa as instâncias têm capacidade de decisão e autoridade, mas com subordinação à legislação. Não há na descentralização relação de hierarquia ou subordinação, o que existe é um laço de vinculação, de controle de finalidade, de supervisão do órgão vinculado, como, por exemplo, os conselhos deliberativos das políticas públicas.

De acordo com essa abordagem, descentralização representa a transferência de autonomia e efetivo poder decisório entre instâncias, independente de estes se darem dentro da mesma instituição – unidades locais de órgãos centrais – ou entre instituições diferentes – unidades locais de órgãos centrais para os locais. Ao contrário da desconcentração, que representa apenas a distribuição da responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos sem transferência de autoridade e autonomia decisória.

O Brasil vem passando, nas últimas décadas, por um processo contraditório que tem alternado “desconcentração econômica e descentralização político-institucional, como dois pólos inversos e opostos”. Analisa Buarque (1999) que de 1970 a 1985 décadas de crescimento acelerado da economia brasileira, ocorreu no Brasil um processo combinado de desconcentração econômica com centralização política das decisões. Este ciclo de desconcentração econômica e centralização política parece se inverter, a partir da segunda metade da década de 1980, em consequência da estagnação econômica e da crise do Estado no País. Com a promulgação da Constituição de 1988, inicia-se um processo desorganizado de descentralização político-administrativa, com distribuição de responsabilidade e de poder decisório para os estados e municípios, reduzindo o peso da União. O processo de descentralização desde então, “avança de forma irregular, desordenada e desconexa” e, conseqüentemente de forma desequilibrada, o repasse de responsabilidade e de recursos além de apresentar distorções na gestão das políticas públicas.

Já Novy (2002) observa que a despeito da mudança do sistema atual brasileiro (1988), os dois processos centralização e descentralização ainda podem ser observados. “No plano nacional, chega-se a uma centralização do poder junto ao Executivo (a expensas do Legislativo e da sociedade civil)” (NOVY, 2002, p.333). O autor explica o poder com o número de opções muito desigualmente distribuídas, disponíveis aos diferentes sujeitos, cuja pluralidade de opções resulta de uma determinada estrutura, ao mesmo tempo em que o conhecimento de opções oferecidas ainda é considerado um instrumento de poder.

Novy (2002) percebe uma resistência dos governos na aplicação do atual ordenamento jurídico acerca da descentralização. O novo modelo de governabilidade – *governance* – define as diferentes áreas da disponibilização de serviços como mercados. Neles, os atores competentes seriam o setor privado e, em algumas áreas também as ONGs, pois ofereceriam serviços de forma eficiente, eficaz e em elevado nível de

qualidade e a baixo custo. No entanto, essa redefinição de papéis possibilita a entrada de novos atores sociais em cena e não retira a responsabilidade do Estado na consecução e financiamento das políticas públicas.

Se nos anos 1980, para Neves (2005, p.98) “a mensagem constitucional poderia ser traduzida como uma disposição governamental de tornar universais os direitos civis, políticos e sociais dos brasileiros”, o que, “pressupunha democratização econômica, política e social do país – a partir dos anos 1990 parece estar sendo ressignificada no sentido da inclusão mínima das massas ‘excluídas’, que vivem no país em condições sub-humanas”. E ainda, de acordo com a autora, os fundamentos norteadores das reformas de natureza institucional na construção da nova cidadania dedicaram-se a incentivar a participação, a solidariedade e o senso de responsabilidade social de todos os brasileiros.

Importante ressaltar que, nos anos 2000, a parceria entre Estado e sociedade civil continuou a ser o eixo norteador da nova relação entre ambos, “voltada predominantemente para a prestação de serviços sociais às populações ‘excluídas’ [...]”, juntamente com algumas das organizações sociais denominadas não-estatais, mas públicas, numa forma mista entre o Estado e a sociedade (NEVES, 2005, p.96).

Na área dos direitos da infância vem se fortalecendo o debate sobre a descentralização político-administrativa a partir da Constituição de 1988, que assegurou maior autonomia financeira e política aos Estados e municípios, ao distribuir as competências de gestão das políticas públicas entre as esferas municipais, estaduais e federais, permitindo assim, uma maior participação da sociedade civil. Destaca-se, ainda, que as atribuições de deliberação e controle das políticas da área da infância e adolescência seguem a mesma diretriz da descentralização, ou seja, as decisões que modifiquem de qualquer forma, o processo de atendimento, de acordo com a legislação específica, devem ser submetidas à apreciação do Conselho dos Direitos da respectiva esfera da federação.

A Constituição Federal determina que a competência da União se restrinja à coordenação nacional e à formulação de regras gerais do atendimento, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão gerenciar, coordenar e executar programas de atendimento no âmbito de suas competências.

No âmbito do poder local (municipal) se permitiu uma maior democratização das relações sociais, pela proximidade do acesso à dinâmica do poder, de tal forma que o vínculo familiar e comunitário possa ser mantido e promovido com

frequência. Em parte o poder local ainda não está preparado para trabalhar com a ideia de recursos enviados por meio de programas (Programa Bolsa Família, Programa Saúde da Família, entre vários outros). A descentralização criou mecanismos de gerência para programas diversificados. O que os municípios fazem com os recursos públicos que recebem para a implementação dos programas também é uma questão importante a ser considerada.

Em relação ao estudo da política socioeducativa de direitos, observa-se que, enquanto esta aponta para o caminho da universalização dos direitos, a política econômica das décadas de 1980 e 1990 apontou outro caminho que não foi o da Constituição: terceirização, precarização das relações de trabalho e das políticas públicas em geral, como, por exemplo, a privatização, o voluntariado, a “onguização”.

Na área da infância: o Estatuto da Criança e do Adolescente modificou o desenho institucional ao inserir órgãos autônomos como os conselhos de direitos e respectivos fundos públicos (captação e destinação dos recursos) e os conselhos tutelares. Criando tais instituições, incorporou-as à dinâmica da gestão das políticas públicas, por exigência constitucional.

Forjar a transformação das instituições para que sejam legitimadas e exerçam a ação de proteção integral para assegurar os direitos fundamentais da pessoa humana de modo geral e, de modo especial, das crianças e adolescentes é um dos pressupostos do controle da formulação e execução das políticas públicas e das ações. Segundo Oliveira (1999) é necessário formar para que se tenham e conheçam as formas da sociabilidade, sem o que não se pode ativar a cidadania e isto se passa através de conhecimento formal e do reconhecimento do conhecimento informal (ações e experiências). A questão da cidadania, no seu sentido universal é principalmente um movimento contínuo de ampliação, no espaço de percepção, debate a ser retomado no capítulo III.

Na área dos direitos da criança e do adolescente, na sua dimensão socioeducativa, a legislação brasileira inova, de fato, em termos de conteúdo, método e gestão, nos seguintes preceitos e diretrizes: a) crianças e adolescentes são considerados sujeitos de direitos e prioridade absoluta das políticas públicas e, assim, portadores de todo tipo de garantias, incluindo as processuais, destinadas a assegurar os direitos consagrados; b) a política de atenção a esse grupo deve-se dar a partir do concurso das três esferas da administração pública (nacional, estadual e municipal) num todo articulado (na ideia de

Rede), com a participação decisiva da sociedade civil e; c) institucionaliza a participação popular na elaboração, definição e controle das políticas públicas, por meio de dois conselhos, o Conselho dos Direitos e o Conselho Tutelar.

O controle constitucional é, a princípio, uma forma de interlocução regular institucionalizada. Entretanto, a sua fragilidade no sistema institucional aprovado pela Constituição emerge quando se analisam as políticas dos direitos da criança e do adolescente. Dessa forma, há necessidade de se saber quais são as bases que sustentam essa fragilidade na sua integralidade. A observação que se faz é a da possibilidade de desobstrução, por meio de mudanças nas relações entre os sujeitos envolvidos, dos canais que impedem as diferentes formas de participação. Um instrumento de mediação dessa prática dá-se pelo estudo das lutas pelos direitos humanos e pelos direitos da infância.

2.3 MUNICIPALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Segundo a ABMP (2008), o significado da municipalização do atendimento no âmbito do sistema socioeducativo é diferente da descentralização político-administrativa. Tanto as medidas socioeducativas quanto o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei devem ser executados no “limite geográfico do município”, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos.

Portanto, não se deve confundir a municipalização do atendimento com a descentralização político-administrativa na área da infância:

Se a municipalização fosse uma espécie de descentralização, estaria inserida no inciso que trata dessa temática (ECA, artigo 88, inciso III), e não como diretriz autônoma disposta no inciso I do artigo 88 do Estatuto. Esclarece-se ainda que o conceito de atendimento na diretriz da municipalização não tem o mesmo significado do disposto no parágrafo 7º do artigo 227 da Constituição, já que o primeiro visa determinar que as práticas de atendimento à criança e ao adolescente ocorram no âmbito municipal, enquanto o segundo se refere a toda política destinada à criança e ao adolescente. Portanto, a municipalização do atendimento preconizada pelo ECA não tem a mesma acepção do conceito de municipalização adotada pela doutrina do Direito Administrativo, que o assume como uma modalidade de descentralização política ou administrativa (ABMP, 2008, p.29).

Nesse sentido, de acordo com a ABMP (2008) a municipalização do atendimento tem conteúdo programático e é uma orientação para os sujeitos na área da infância e da adolescência, funcionando como objetivo a ser perseguido e realizado sempre que houver recursos materiais para tanto e não se configurem conflitos com outros preceitos da proteção integral, considerados de maior importância no caso concreto. O município hoje, pela Constituição, é um ente federativo, e tem respeitada a sua autonomia, que não pode violar os direitos constitucionais. Os artigos 29 e 30 da Constituição de 1988 asseguram essa autonomia no tocante à organização do serviço público municipal. Aqui não prevalece o dispositivo constitucional que estabelece concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre a proteção à criança e ao adolescente. Formalmente, os dispositivos sobre estruturação e organização dos conselhos tutelares, por exemplo, estão estabelecidos no Estatuto, mas substancialmente são matérias de Direito Administrativo Municipal, só podendo a União editar normas gerais. Assim, a política socioeducativa de direitos é responsabilidade público-estatal. O atendimento à criança e ao adolescente em conflito com a lei segue a diretriz da municipalização, para o melhor interesse daqueles, pois é o espaço geográfico onde exercem a sua cidadania.

Nesse contexto, a municipalização das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade é ainda mais premente, uma vez que elas têm como *locus* privilegiado o espaço, as pessoas, os serviços e os equipamentos do município. Nelas, há maior efetividade de inserção social, na medida em que possibilitam uma maior participação do adolescente na comunidade e, ao contrário das mais gravosas, não implicam em privação de liberdade, respeitadas concomitantemente as diretrizes da descentralização político-administrativa e a participação.

2.4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Mecanismos de participação cidadã associados à formulação e controle de políticas públicas afloram em muitos países, dentre eles, o Brasil. As várias noções que cabem no tema da garantia de direitos são fundamentais para se delimitar o conceito de participação. Esta, entendida como fenômeno político, deve pressupor uma real ampliação da estrutura de poder da gestão pública, em direção a uma forma de governar em que os

cidadãos atuem como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação do Estado na exigência de garantia dos direitos humanos e fundamentais. Neste sentido, o controle das políticas públicas (formulação e execução) e da prestação dos serviços públicos (estatais e não-estatais) deve se dar mediante a participação direta da comunidade.

Nesse estudo se observa que os órgãos públicos colegiados (conselhos municipais e tutelares) e organizações da sociedade civil (Fóruns DCA) que vêm sendo implementados na área dos direitos da criança e do adolescente devem ser ocupados pelos cidadãos para exercício do controle na formulação e execução das políticas e das ações públicas de atenção aos direitos desse grupo. Esta possibilidade democrática é bem mais próxima no âmbito local, por ser o município mais permeável ao controle por parte da sociedade, observando-se a importância da sua ampliação e articulação nos âmbitos estaduais e nacionais.

Além desses mecanismos sociais de controle, incluem-se também os instrumentos jurídicos, entre eles as ações de interesse público (Mandado de Injunção; Mandado de Segurança; *Habeas Corpus*, *Habeas Data*; Ação Popular, Ação Civil Pública; Direito de Petição, Direito à Informação), consolidados na Constituição Federal de 1988, associados à defesa de direitos difusos e coletivos, passíveis de serem apropriados pelos cidadãos e pelas organizações da sociedade civil no controle das políticas públicas, de modo geral, e, de modo especial, da política socioeducativa de direitos. Os instrumentos jurídicos⁴, que são uma das formas de potencialização das ações dos sujeitos nas instituições ou órgãos aqui privilegiados são apresentados a seguir, de maneira sucinta, sem pretensão de aprofundamento.

No caso do *Mandado de Injunção* este é um instrumento legal cabível quando a falta de norma regulamentadora torna inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais. É uma ação que visa suprir uma omissão do Poder Público, no intuito de viabilizar o exercício de um direito, uma liberdade ou uma prerrogativa prevista na Constituição Federal. Pode ser ajuizado por qualquer pessoa cujo exercício de um direito, liberdade ou prerrogativas constitucionais (previstas na Constituição Federal, artigo 5º, LXXI) estejam sendo inviabilizados em virtude da falta de norma regulamentadora da

⁴ Importante observar que os interesses sociais e coletivos ainda não dispunham de instrumentos processuais adequados à sua proteção, salvo aqueles previstos na Lei nº 4.717/1965, que dispõe sobre a Ação Popular, instrumento legal do cidadão para pleitear a anulação dos atos lesivos ao patrimônio público, bem como a Lei nº 7.347/1985, que introduziu a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio cultural. Esta Lei teve seu conteúdo ampliado pela Constituição de 1988 e também pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), alcançando, agora, todos os direitos difusos e coletivos, com base em Veronese (1997) e Mancuso (1997).

Constituição. Poderá ser encaminhado apenas contra o representante estatal, pois somente este tem o poder jurídico de criar provimentos normativos.

Outro instrumento legal é o *Mandado de Segurança*, ação cujo objeto é a proteção de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, desde que não seja tal direito amparável por meio de *Habeas Corpus* ou *Habeas Data*. Em outras palavras, é o meio pelo qual se confere ao indivíduo a possibilidade de se defender de atos ilegais ou praticados pelo abuso de poder. Direito líquido e certo é o que resulta de fato certo, isto é, aquele que pode ser comprovado, por documentação incontestável (CF, artigo 5º, LXIX e LXX). Podem propor mandado de segurança tanto pessoas físicas (indivíduos ofendidos) quanto jurídicas (partido político, organização sindical, entidades de classe, associação na defesa de seus membros ou associados), brasileiras ou estrangeiras, domiciliadas ou não no País. Neste sentido, o objetivo dessa ação é a reparação da ilegalidade ou abuso de poder praticado pelo agente do Poder Público que violou o direito líquido e certo.

O *Habeas Corpus* significa uma garantia individual ao direito de locomoção, fundamentada numa ordem dada pelo Juiz ou Tribunal (ao violador, ameaçador), para que interrompa a ameaça ou coação à liberdade de locomoção e do direito do indivíduo de ir, vir e ficar. É utilizado, portanto, sempre que alguém, brasileiro ou estrangeiro, esteja privado de sua liberdade de locomoção, ou seja, ameaçado de se ver privado dela, por violência ou coação, fruto de ilegalidade ou abuso de poder. Qualquer pessoa, nacional ou estrangeira, independentemente de capacidade civil, política, profissional, de idade, sexo, profissão, estado mental, pode requerer o *habeas corpus*, em benefício próprio ou alheio (CF, artigo 5º, LXVIII). Não havendo impedimento para que se utilizem dele o adolescente ou a pessoa doente mental, mesmo sem assistência ou representação, por ser esta a medida de defesa do indivíduo o qual tem sofrido ameaça ou violação de seu direito.

O *Habeas Data* significa o direito que assiste a todas as pessoas de solicitar judicialmente a exibição dos registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público, nos quais estejam inclusos seus dados pessoais, para que deles tomem conhecimento e se necessário, que estes sejam alterados (CF, artigo 5º, LXXII). Esta ação visa proteger o direito líquido e certo pelo conhecimento de informações que digam respeito aos dados relativos à pessoa que solicita o *habeas data*.

Não é permitido o acesso a informações de terceiros. O *habeas data* poderá ser ajuizado tanto por pessoa física, brasileira ou estrangeira, quanto por pessoa jurídica.

A *Ação Popular* é uma forma de exercício da soberania popular em que o povo – baseado no princípio da legalidade dos atos administrativos – pode fiscalizar o Poder Público. O titular da ação é a pessoa dotada de direitos políticos. A ação popular se destina a anular atos lesivos ao patrimônio público, meio ambiente, etc. (CF, artigo 5º, LXXIII). Qualquer cidadão é parte legítima (representa um conjunto de pessoas) para propor ação popular que busque a anulação de um ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, ficando esta ação, salvo comprovada má fé, isenta de custas judiciais ou processuais. A finalidade desta ação é o interesse público e não o individual. É a defesa de interesses difusos. A ação deve ser proposta contra aqueles que, em nome da entidade pública lesionada, praticarem o ato ilícito. Pretende-se, com a ação popular, a decretação da nulidade do ato lesivo. Todos os atos do Poder Público, os atos administrativos, estão sujeitos à ação popular.

A *Ação Civil Pública* foi criada pela Lei nº 7.347/1985 e é disciplinada por esta Lei e pelos dispositivos processuais do Código de Defesa do Consumidor. É um instrumento processual, de ordem constitucional, destinado à defesa dos interesses coletivos: direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (não são públicos, mas, por terem origem comum, podem ser levados a juízo de maneira coletiva, por meio de uma única ação). São individuais, mas têm relevância social, tais como exemplo, os direitos do consumidor⁵. O interesse coletivo abrange uma categoria determinada de indivíduos, como as dos associados de uma entidade de classe (metalúrgicos, bancários, etc). E o interesse difuso abrange o interesse de um grupo de

⁵ Existe uma divisão radical entre interesses individuais e difusos e distinções entre interesses difusos e coletivos. O jurista Mancuso (1997) designa por individual o interesse que se destina ao próprio indivíduo. Isso significa que, numa demanda judicial, somente ele se beneficia como resultado positivo ou suporta os encargos de um resultado negativo. “Os interesses difusos e coletivos pertencem ao gênero dos interesses metaindividuais ou superindividuais, pois suas características ultrapassam a esfera das pretensões subjetivas para se inserirem numa órbita mais ampla, mais coletiva e constituem objeto de ação civil pública” (MANCUSO, 1997, p.47). Conforme Veronese (1997), “no que concerne aos direitos difusos e coletivos em sentido estrito, eles são *essencialmente* coletivos; os sujeitos são *indeterminados* (absolutamente, no caso dos difusos; relativamente, no caso dos coletivos em sentido estrito); o objeto é *indivisível* (absolutamente no caso dos difusos; relativamente no caso dos coletivos em sentido estrito). Outra distinção que se faz importante entre interesses difusos e coletivos cuja questão principal deve ser considerada, é a da titularidade, uma vez que os interesses difusos referem-se, na maioria das vezes, a uma série indeterminada de indivíduos (difícil determinação). Por sua vez, os interesses coletivos referem-se a uma parcela, também indeterminada. No entanto, é possível determinar o grupo de pessoas ou o vínculo associativo entre os diversos membros de uma associação, por exemplo, no caso de uma ação de condôminos. Nos interesses difusos as aglutinações são geralmente contingenciais, por exemplo, na questão ambiental, no patrimônio cultural” (VERONESE, 1997, p 98).

pessoas entre as quais não exista vínculo jurídico ou fático muito preciso (um caso que envolve um rio poluído, por exemplo).

Sua propositura pode ser feita pelo Ministério Público, pela União, Estados e Municípios. Também podem promovê-la as autarquias, as empresas públicas, as fundações e as sociedades de economia mista. De forma muito importante, incumbe também às associações promovê-la. Para estas últimas exige-se que estejam constituídas há pelo menos um ano e possuam, em seu estatuto, a finalidade de defesa do interesse postulado em juízo.

Por meio da ação civil pública pode-se fazer a defesa em juízo do meio ambiente, do consumidor, de bens de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e urbanístico. Pode-se também combater as lesões e ameaças à ordem econômica e à economia popular. Além desses interesses, expressamente indicados na Lei da Ação Civil Pública (artigo 1º), permite-se a defesa de qualquer outro interesse classificado como difuso ou coletivo. Vale ressaltar que, também o Ministério Público pode ingressar com ação civil pública para defender o patrimônio público, social, o meio ambiente e outros interesses coletivos e difusos⁶. Na área da proteção da criança e do adolescente, a atuação do Ministério Público, além da propositura de várias ações civis públicas, pode-se dar pela fiscalização dos gastos públicos, campanhas, subsídios e investimentos estatais e públicos ligados à área infanto-juvenil. Igualmente, devem ser impetradas as ações civis públicas destinadas a proteger a criança e o adolescente quando estes são destinatários de propaganda ou na qualidade de consumidores, conforme artigos 77 a 82 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e são reguladas pelas disposições da Lei 8069/1990, que disciplina: atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; atendimento em creche e pré-escola; ensino noturno; programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde; serviço de assistência social; acesso às ações e serviços de saúde; e escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade (CF, artigo 208).

Também o controle popular pela via administrativa foi ampliado. O artigo 5º, inciso XXXIII, legitimou qualquer pessoa a exigir dos órgãos públicos informações de interesse coletivo ou geral.

⁶ Como exemplos concretos podem ser mencionadas as seguintes ações civis públicas: contra a Fazenda Pública e os empregadores em geral, para assegurar condições de aleitamento materno (ECA, art. 9º); contra a Fazenda Pública para assegurar condições de saúde e de educação (ECA, art. 1º, parágrafo 2º e art. 54, parágrafo 1º).

O artigo 5º, inciso XXXIX, alínea “a”, dispõe que qualquer pessoa tem o direito de participar da vida política, chamando a atenção do Poder Público sobre uma questão ou situação de seu interesse ou de interesse coletivo. Este direito é assegurado independentemente do pagamento de custas ou taxas. Constitui-se numa prerrogativa democrática, de caráter essencialmente informal, apesar de sua forma escrita, e visa à fiscalização dos atos do Estado, além da defesa da legalidade constitucional e do interesse público em geral. Seu exercício está desvinculado da comprovação de existência de qualquer lesão aos interesses do peticionário. Basta encaminhar a petição ao Poder Público para que seja enviada à autoridade competente.

O cidadão ou mesmo as organizações da sociedade civil também podem acionar tais instituições ou órgãos de controle, exercendo seus direitos. O direito de petição obriga as autoridades públicas ao recebimento, ao exame e, se necessário for, à resposta em prazo razoável, sob pena de se configurar violação ao direito líquido e certo do peticionário. Qualquer pessoa, física ou jurídica, brasileira ou estrangeira, pode apresentar reclamações aos poderes públicos: Legislativo, Executivo e Judiciário.

A Constituição atual revela um mecanismo importante de poder colocado a serviço do cidadão. É necessário conhecer, compreender, respeitar e usar o texto constitucional na defesa, controle e garantia dos direitos, bem como obrigar o Estado a cumprir as suas obrigações constitucionais. O Estado brasileiro é responsável pelos seus atos, podendo e devendo ser responsabilizado. Essas afirmações têm, como uma das fontes, a parcela de poder que, na construção do direito brasileiro, coube ao cidadão e à sociedade civil. Entretanto, não há efetividade possível da Constituição sem uma cidadania participativa. A atuação da sociedade civil e dos cidadãos é decisiva para a implementação da proteção integral da infância e adolescência que, ressaltando-se, ocorre em plano que transcende o ambiente jurídico – para além do normativo – e atinge toda a sociedade.

Além dos instrumentos constitucionais apresentados, o Estatuto da Criança e do Adolescente regulamenta as medidas jurídicas de proteção à infância, quais sejam, as medidas de proteção especial: proteção de direitos e as medidas socioeducativas, aqui consideradas como medidas jurídicas, instrumentos de garantias à pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. Medidas diferentes das medidas aplicadas aos adultos as quais devem se pautar em conceitos e práticas educativas no trato com a criança e o adolescente respeitadas as novas concepções e princípios constitucionais e estatutários, o que exige práticas e metodologias educativas ou formativas diferenciadas do tradicional

trato com a infância de forma geral, e, de forma especial, ao adolescente em conflito com a lei.

Plano judicial	Plano extrajudicial ou administrativo
Ação Civil Pública (CF. art. 129, inciso III) (criada pela Lei nº 7.347/1985)	Direito à petição (CF. art. 5º, inc. XXXIV)
Mandado de Segurança (individual e coletivo) (CF. art. 5º, incisos LXIX e LXX, alíneas “a” e “b”)	Direito à informação de interesse particular ou coletivo (CF. art. 5º, inc. XXXIII)
Ação Popular (CF. art. 5º, inc. LXXIII)	
Mandado de Injunção (CF. art. 5º, inc. LXXI)	
<i>Habeas Corpus</i> (CF. art. 5º, inc. LXVIII)	
<i>Habeas Data</i> (CF. art. 5º, inc. LXXII, alíneas “a” e “b”)	
Medidas jurídicas (medidas de proteção especial): de direitos (ECA, arts. 101 e 105) e medidas socioeducativas (ECA, art. 112) ao adolescente em conflito com a lei	Direito à aplicação de medidas especiais de proteção de direitos pelo Conselho Tutelar às crianças e adolescentes com direitos violados (ECA, art. 101) e às crianças em conflito com a lei (ECA, art. 136)

Quadro 1: Instrumentos jurídicos

Fonte: Elaborado com base na CF (1988) e ECA (1990)

Os instrumentos jurídicos, nos planos: judicial e extrajudicial exercem um importante papel ao possibilitar a garantia da defesa de interesses que por sua natureza e pela maneira como se dá a sua articulação na sociedade contemporânea, acabam sendo indispensáveis nos vários processos decisórios da sociedade civil e cidadãos. Com isso, em relação a esses instrumentos jurídicos, deve-se ter especial consideração na acepção e criação de mecanismos direcionados à realização de políticas públicas e garantias de direitos fundamentais de todas as pessoas.

3 SOCIEDADE CIVIL, CIDADANIA E DIREITOS

Neste capítulo será abordado o debate sobre os conceitos de cidadania e sociedade civil e direitos. A cidadania e a sociedade civil são tomadas em suas concepções teóricas e experiências ou vivências na área da política pública de direitos da criança e do adolescente no Brasil.

Para aprofundar a análise da política socioeducativa de direitos, destaca-se o papel da cidadania e da sociedade civil, categorias importantes no debate, porque se observam as seguintes mudanças nesta política: 1) mudanças do atendimento assistencial para o atendimento aos direitos fundamentais da pessoa; 2) os avanços nos debates dos direitos da criança e do adolescente enquanto direitos humanos; 3) o conceito de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; 4) a exigência de saberes multidisciplinares; 5) a política pública de direitos pensada na concepção de “Estado ampliado”, na medida em que se permite aprofundar o significado das transformações ocorridas na relação entre Estado e sociedade civil, na luta do movimento social em defesa dos direitos e na dinâmica deste movimento.

Apesar de o Estatuto valer para o universo de crianças e adolescentes, existe uma ênfase maior na ideia da exclusão e da pobreza, pautada ainda na ideia assistencial e não nos valores de direitos com ênfase na condição de cidadania.

Ressalta-se que a luta por direitos humanos (civis, políticos e sociais) no sentido da universalização e da democratização das políticas públicas não pode ser deslocada dos movimentos sociais por transformações no plano econômico no horizonte societário de suas lutas com caráter coletivo.

3.1 CIDADANIA E SOCIEDADE CIVIL

O tema da cidadania e da sociedade civil perpassa o estudo da política pública de direitos da criança e do adolescente e, conseqüentemente na sua dimensão socioeducativa – para o adolescente em conflito com a lei. Nessa mesma linha, a ideia de cidadania está colocada na Declaração Universal de Direitos Humanos.

Segundo Vieira (1999) embora não exista uma teoria da cidadania, existem importantes contribuições teóricas a respeito.

Oliveira (2007, p.1) reconhece a complexidade do conceito de cidadania e a sintetiza como “[o] estado pleno de autonomia, quer dizer, saber escolher, poder escolher e efetivar escolhas. E isto no Estado Moderno, na sociedade moderna, significa dizer um cidadão pleno, consciente e ativo dos seus direitos, dos direitos individuais e dos direitos coletivos”.

Para este autor, o cidadão pleno não é somente o que “recebe o usufruto de sua plenitude, mas é aquele que forja a plenitude desse usufruto, e isso significa uma participação ativa no andamento da sociedade, na intervenção dentro do Estado, na criação de instituições”. Esse entendimento não está restrito “à imagem liberal do cidadão individual que é depositário de todos os direitos. Ele é mais o criador, o ativador desses direitos, do que apenas um repositório, um receptor” (OLIVEIRA, 2007, p.1).

O autor aponta ser interessante retomar o caminho de Marshall para o qual a cidadania é que cria todos os direitos. A participação ativa e crítica integram a ideia de cidadania. Esse estado pleno de autonomia dito pelo autor é realizado por meio de um processo ativo, permanente e coletivo.

No ideário de Marshall (1967), cidadania pressupõe a participação integral do homem na sociedade. A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdades.

Este autor estabeleceu uma tipologia dos direitos de cidadania. Considerava como cidadania os direitos civis, políticos e sociais. Aqueles, corresponderiam aos direitos necessários à liberdade individual, direito de ir e vir, de imprensa, pensamento, fé, propriedade e justiça. Os direitos políticos seriam os direitos de participar no exercício do poder político, investido de autoridade. Os direitos sociais, por sua vez, representariam os direitos a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, bem como ao de participar, por completo, na herança social. No entanto, é importante destacar que, para Marshall (1967), os direitos civis, econômicos e sociais, são precedidos pela própria cidadania, uma vez que, para ele, é a cidadania que cria todos os direitos.

Para Marshall (1967), em âmbito internacional, os direitos civis deram poderes legais, cujo uso foi corrompido pela falta de maturidade econômica dos Estados.

Os direitos políticos exigiam experiência quanto às funções de governo, o que exigia tempo. Os direitos sociais exigiam o mínimo de reconhecimento formal e não a experiência de cidadania. No século XX os direitos sociais presumiram ainda a redução das desigualdades, mas não fundamentaram buscas de modificação do padrão total da desigualdade social (na medida em que contempla o direito de propriedade privada faz-se contraditório porque não fala da propriedade igual para todos). Assim, o Estado garantiria um mínimo de bens e serviços essenciais, tais como: assistência médica, moradia, educação e salário mínimo.

Enquanto Marshall (1967) traz um enfoque estatal à cidadania, ao desenvolver os direitos e as obrigações referentes ao cidadão enquanto direitos a serem garantidos pelo Estado, Gramsci (2000) preocupa-se mais com as lutas por hegemonia, porque a cidadania, para este é participativa, referindo-se à sociedade civil sob o enfoque de proteção contra os abusos estatais e do mercado. A luta por uma nova hegemonia é também luta por uma nova forma de se pensar, no rompimento no qual os indivíduos e as massas populares pensam o cotidiano e sua intervenção na sociedade traçados por valores, categorias e representações elaboradas pela concepção de mundo das classes dominantes.

Para Gramsci (2000), a sociedade civil é algo intermediário entre a estrutura econômica e o Estado. Gramsci opera uma mudança paradigmática com sua visão tripartite entre Estado-mercado-sociedade civil. Considera-se que, na realidade factual, sociedade civil e Estado identificam-se e que as ideias da livre circulação defendidas pelo liberalismo são baseadas na distinção entre sociedade política e sociedade civil.

Na perspectiva de Gramsci (2000), “sociedade civil” e “sociedade política” são distinções analíticas do conceito de Estado. É o Estado que organiza, representa, vigia e pune em última instância o indivíduo, enquanto “sociedade civil” é a acentuação da forma “privada” de suas instituições, do seu caráter de regulação, não nega o seu caráter estatal e o aspecto privado não se opõe ao aspecto público. A oposição entre sociedade civil e sociedade política, “a primeira como manifestação da esfera do privado e a segunda como manifestação da pública, ou seja, como instância do real, é rigorosamente uma formulação liberal”, segundo Correia (2005).

Observa-se que as definições de cidadania e de sociedade civil no debate atual contemplam as ideias de Marshall (1967) e Gramsci (2000). Crianças e adolescentes, a partir da década de 1980, passam a ser considerados cidadãos – sujeitos de direitos –

pelas legislações internacional e nacional, o que implica a compreensão do debate atual sobre a cidadania.

O Estado-Nação democrático funda sua legitimidade sobre a ideia de cidadania. Todos os cidadãos têm os mesmos direitos e deveres, independentemente de raça, religião, grupo étnico, sexo, região de origem, condição social. Desse modo,

[o] projeto democrático é universal, porque se destina a todos, e pode ser adotado por qualquer sociedade. A liberdade e a igualdade, valores fundadores da democracia moderna, possuem dimensão universal consagrada no princípio de cidadania. Mas a cidadania não é uma essência, é uma construção histórica. Ela está intimamente ligada às lutas pela conquista dos direitos do cidadão moderno (VIEIRA, 1999)¹.

Cidadania está, para este autor, intimamente relacionada ao espaço público, sendo a participação nos negócios públicos um elemento essencial de sua conceituação. Segundo ele, apesar do enfraquecimento do Estado-Nação, principalmente quanto às suas funções de elaborar e decidir políticas e o enfraquecimento de sua capacidade autônoma de elaborar projetos políticos nacionais, ele ainda é a principal arena política, o principal ator político no cenário internacional, uma vez que ainda não existe comunidade internacional e, portanto, “significaria perder força na defesa dos direitos na medida em que esta não existe”.

Assim como Vieira (1999), Novy (2002) analisa que essa vinculação entre cidadania e Estado-Nação começa a enfraquecer-se e a perder força com a globalização. O Estado não tem mais o monopólio das normas, pois há regras internacionais que ele deve partilhar com a comunidade internacional.

Observa-se, no entanto, que as soluções políticas modernas continuam sendo nacionais, as ações e experiências são consideradas no âmbito nacional, os problemas das pessoas encontram-se nos seus territórios. As especificidades dos povos, das nações e dos grupos, mesmo que extrapolem fronteiras, ocorrem no âmbito regional ou local e refletem para além do Estado nacional. Esse momento de “transição paradigmática” e de “reflexividade” aponta todas essas importantes questões para serem enfrentadas e debatidas pela sociedade civil e pelos cidadãos.

¹ Disponível em: <<http://www.lisztvieira.pro.br/artigos>>. Acesso em: 09 out. 2007.

A ação local é uma das possibilidades e uma das condições para se materializar ações de cidadania, no âmbito espaço-temporal, em que realmente isso pode ser feito (direitos civis, políticos, sociais, difusos e coletivos). A convivência social se dá em relação social e a relação contempla força, poder, mediação, consenso, conflito em que pesem os valores éticos e morais que regem uma dada sociedade, sendo que tal conjunto de valores possa resultar da ação política dos sujeitos.

Assim, como o conceito de cidadania vem sendo abordado sob várias perspectivas, também o de sociedade civil, preocupadas com as instituições mediadoras entre o cidadão e o Estado, fomentam as possibilidades de abordagem dessas complexas categorias.

Ressalta-se que a referência à sociedade civil com o viés gramsciano traz um enfoque de proteção contra os abusos estatais e do mercado. Para Gramsci (2000) as organizações da sociedade civil precisam constituir-se, ao mesmo tempo, como independentes do Estado, movendo-se em direção a um projeto hegemônico que incorpora tanto ação junto ao Estado quanto a um projeto de transformação construído a partir “de baixo”, caminhando para a própria conquista progressiva e gradativa em direção a um projeto mais amplo. Nesse sentido, reitera-se que a sociedade civil não se constrói contra o Estado, mas em estreita relação com ele.

Para Gramsci (1978), a sociedade civil

é o conjunto de instituições que difundem ideologias e “cimentam” o bloco histórico (que pretende designar uma determinada situação histórica global, que compreende tanto o elemento estrutural quanto o superestrutural) e a hegemonia da classe dominante: jornais, revistas, rádio, TV, cinema, igrejas, partidos, sindicatos, publicidade etc. O Estado ampliado abrange a sociedade política e a sociedade civil. O *Estado ético* é aquele capaz de adaptar a sociedade civil às exigências da economia e de elevar o conjunto da população a um nível mínimo necessário de condição intelectual, técnica e moral (In: SECCO, 2002, p.105).

Para Gramsci (1978), a ideologia não tem apenas o valor negativo, mas adquire uma positividade expressa em várias dimensões. A ideologia é a “mediação imprescindível das instituições, da sociedade e do Estado. É parte constitutiva das superestruturas e assume várias formas, dependendo do grau de coerência”. Para transformar a sociedade é preciso elevar aquele considerado simples ao nível da filosofia.

(...) Desse modo, filosofia, senso comum, religião, folclore são formas de ideologia. E a política é a mediação entre essas formas. Por fim, a ideologia tem uma natureza axiológico-normativa, é uma norma de conduta prática, uma moral, uma forma de pensamento e ação que confere dignidade aos seus adeptos (...) (SECCO, 2002, p.101-102).

Assim, a filosofia da práxis desenvolvida por Gramsci revoluciona o modelo tradicional e se apresenta como uma ação democrática, que realmente considera as massas subjugadas enquanto sujeitos capazes de exercer publicamente tanto o direito à participação quanto o de se apropriar consciente e coletivamente da direção da sociedade. Observa-se que não são recomendações de princípios, mas um projeto amplo de sociedade que impõe uma prática concreta, na qual Gramsci consegue resgatar um valor fundamental do político.

Este autor pensa a sociedade civil politicamente e a unidade desta está baseada na forma de luta dos movimentos sociais e não na institucionalização dos movimentos sociais que compõem a sociedade civil na sua complexidade, na ampliação da pluralidade. O papel da sociedade civil é avançar no sentido do entendimento, das diferenças, o que exige posicionamento entre os pares, expondo os conflitos, levando-se em conta a relação entre o poder e os direitos, um território de disputa. A sociedade civil é de fato, um conceito político, já que envolve poder.

Por essa argumentação, entende-se a tese da “reforma intelectual e moral”, de elevação do conhecimento, do senso comum de grupos e segmentos, dos quais defendia Gramsci (1978), como elementos que concorrem para a construção de uma contra-hegemonia. O autor esclarece que, ao se falar em criar uma nova cultura,

[...] não significa apenas fazer individualmente descobertas “originais”, significa também, e, sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, “socializá-las” por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de uma multidão de homens ser conduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato “filosófico” bem mais importante e “original” do que a descoberta, por parte de um “gênio filosófico”, de uma nova verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais. (GRAMSCI, 1978, p.13-14)

Além de Gramsci, importantes são as contribuições teóricas de Habermas sobre o espaço público e de Cohen e Arato sobre as diversas formas de participação e reconstrução da sociedade civil.

As concepções de esfera pública e de sociedade civil dos autores proporcionaram a interação das esferas da sociedade: a esfera privada, a do mercado, a pública e a estatal. Na temática aqui estudada, percebe-se a importância do debate atual sobre os conceitos de sociedade civil e cidadania.

Cohen e Arato (1992) teóricos da linha de análise habermasiana defendem um conceito de sociedade civil devidamente diferenciado do da economia e, consequentemente da “sociedade burguesa”, para “tornar-se o centro de uma teoria social e política crítica das sociedades”. Nesse ponto, a sociedade civil é pensada “como a esfera da interação social entre a economia e o Estado, composta principalmente pela esfera íntima (família), esfera associativa (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública”, conforme analisa Vieira (1999).

Observa-se, no entanto, que alguns autores, ao discutirem sociedade civil, estão propensos a priorizar a existência das ONGs e das associações voluntárias. As concepções de sociedade civil e de esfera pública, utilizadas na pesquisa, dão-se na concepção de “Estado ampliado”: um espaço contraditório onde se organizam os interesses em confronto, sendo o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições.

A participação da sociedade civil na esfera pública – espaços públicos não-estatais – tem o papel de confronto na garantia de interesses ou necessidades coletivas e não propriamente corporativas, diferentemente das associações econômicas e da esfera estatal e também de muitas organizações ditas “voluntárias” ou “terceiro setor”, as quais não cabem aqui discutir.

Segundo Habermas (2001 e 2003), a esfera pública está fora da vida doméstica, da Igreja e do governo. É o espaço onde a sociedade civil, através de seus diversos grupos, entidades, organizações e movimentos sociais, promovem discussões sobre a vida, examinam ideias e elaboram argumentos. A esfera pública consiste, por exemplo, nos espaços como as ruas, praças, universidades, conselhos, fóruns de debates e os espaços públicos de ocupação e participação dos cidadãos, por exemplo, no espaço público das Assembleias Legislativas. Desse modo, entende esfera pública diferente de esfera pública estatal. A esfera pública é o local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. E, os movimentos sociais, apresentam-se como atores que reagem à “reificação” e à “burocratização”, na defesa de formas de sociabilidade ameaçadas.

Nesse sentido, a esfera pública não estatal não é a regida pelo Estado, mas é um espaço público a ser ocupado pela sociedade civil e pelos cidadãos que ocupam os espaços públicos e o Estado tem a obrigação de garantir a cidadania para todos nesses espaços. No espaço da sociedade civil criam-se os grupos, entidades, movimentos, organizações, favorecendo assim, a participação política.

Segundo Avritzer e Costa (2004, p.714) a formação das esferas públicas em seu sentido moderno, ocorre de forma concomitante com a constituição dos Estados nacionais e a definição da Nação como uma comunidade política autônoma. É também no âmbito nacional que se encontram as bases da cidadania moderna, “onde são produzidos e reproduzidos os signos identitários que definem a nação”, como o conjunto de direitos e deveres.

A história da modernidade ocidental, “mostrou como as forças espontâneas da economia de mercado capitalista, tanto quanto o poder administrativo do Estado moderno, ameaçaram e ameaçam a solidariedade social, a justiça social e a autonomia dos cidadãos” (VIEIRA, 1999)².

No entanto, observa-se que o papel de mediador da sociedade política (organização estatal) entre a sociedade civil e o Estado é indispensável. Apesar de o Estado e suas instituições darem prevalência aos interesses dos grupos que detêm as hegemonias social, econômica, cultural, política e jurídica numa determinada conjuntura, existem, todavia, “brechas” que podem conter certa carga de potência importante.

Observa-se, que cidadania e sociedade civil são noções diferentes. Enquanto cidadania é amparada pelo Estado, sociedade civil é composta de grupos em harmonia, conflito ou em confronto, pressionando em direção a determinadas opções políticas, defendidas pelas associações e organizações, de forma que a maior parte das lutas pela cidadania historicamente realizam-se na sociedade civil. Assim esta não deve se constituir na esfera dos direitos de cidadania, por não se tratar de esfera estatal, que deve, esta sim, assegurar proteção oficial mediante sanções legais, conforme ensina Marshall; Habermas e Vieira.

Segundo Nogueira Neto (2008, p.24-25), algumas “instâncias de mediação”, em que se pode efetivar a luta pela incorporação de determinados interesses não-dominantes – no caso em discussão, dos interesses de crianças e adolescentes –, existe

² Disponível em: <<http://www.lisztvieira.pro.br/artigos>>. Acesso em: 09 out. 2007.

uma certa correlação de forças. No caso, por exemplo, essa correlação ocorreria com a incorporação e defesa dos interesses de crianças e adolescentes, privilegiando-os. Entende o autor que somente seria possível criar essa força (operadores sociais e operadores do direito) “se incorporada à intervenção jurídica uma sociedade civil forte, organizada/mobilizada, política e tecnicamente qualificada, realmente participativa”. E nesse jogo, os fóruns e as frentes de ação em defesa dos direitos e demais instâncias não-institucionais da sociedade têm um rico papel a exercer, que Nogueira denomina de “direção cultural”, de formação de quadros para as diversas organizações sociais, fortalecendo principalmente aquelas que têm compromissos reais com as lutas emancipatórias.

A sociedade civil deveria ter o papel de formadores da opinião, fazendo também parte de sua política as formas institucionais normais de participação – votar, militar em partidos políticos, entre outros compromissos na esfera política da ação da sociedade civil – elementos considerados fundamentais para a constituição desse novo paradigma.

Observa-se que, de acordo com a especificidade do momento atual, os termos sociedade civil, Estado e cidadania se invadem, produzindo certa despolitização da ideia de sociedade civil e cidadania, conceitos considerados importantes na construção de um novo paradigma. Política e programa social muitas vezes também se confundem quando a luta por direitos deve priorizar o fator distributivo.

Os segmentos que desejam imprimir seu ponto de vista e assumir o poder se articulam na sociedade para criar uma força dominante para ampliar sua influência. Entretanto, nos vários segmentos da sociedade, há sempre pensamentos diversos, posições diferentes na decisão técnica do trabalho e práticas plurais. Daí o sentido contraditório da sociedade e a dinâmica histórica concebida como um processo de luta no espaço e tempo, segundo Thompson (1997), fazendo essa dinâmica permanentemente viva e rica no constante caminhar de transformação.

Nesse sentido, a noção de processo e a ação instrumentalizada nas esferas da produção permitiu conceder à vida em sociedade um estado de contínua transformação, numa dinâmica histórica e reflexiva do próprio homem, assim os costumes, valores, normatizações, conhecimentos, movimentos, entre outras formas sociais e culturais e os diversos resultados, são experiências ativas no curso do agir humano e consequentemente da sociedade.

Tendo em vista a proteção da infância e adolescência em suas ações de promoção, defesa e controle das políticas públicas e ações em todos os níveis, cabe perguntar: o que significa uma situação na qual o confronto precede a conquista do que é reivindicado, fazendo presente a dimensão do conflito e da contradição? O controle das ações em defesa dos direitos da infância ainda é uma questão em aberto, no entanto, é fundamental o seu debate para o fortalecimento da proteção integral com prioridade absoluta.

É possível observar que o problema da cidadania ainda não é encarado de forma adequada pelo Estado brasileiro. Os direitos fundamentais da pessoa humana, no enfrentamento dos problemas sociais, não foram encarados de forma a respeitá-los no seu cumprimento. Neste contexto, mesmo que o Brasil disponha de uma Constituição bastante avançada e leis favoráveis aos direitos humanos, tanto civis e políticos, como econômicos, sociais e culturais, a cidadania e a democracia se efetivam, ainda, de forma bastante restrita.

Estas se referem a uma sociedade, na qual as relações sociais podem ser reguladas e construídas, isto é, elas só podem ser exercidas diante da consolidação de uma norma civilizada nas relações sociais. Ambas são criações coletivas possibilitadas pelo debate e pela ação na arena pública, ou seja, passam pela qualificação política da população. Todavia, tanto o debate como a ação necessitam de um processo permanente de aprendizagem para que se qualifiquem e tenham sentido emancipatório, conforme vem sendo reiterado.

O problema da iniquidade no Brasil fica evidenciado em praticamente todos os indicadores relevantes, tendo sido mencionado pelo Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas, a partir do relatório apresentado pelo Brasil em 2004, com relação ao cumprimento da Convenção sobre os Direitos da Criança. Violência, preconceito, discriminação, racismo, machismo, intolerância podem atingir todas as crianças e todos os adolescentes. A renda é um componente importante da análise socioeconômica, mas não o único a ser considerado quanto às ameaças ou violações a que estão sujeitos meninos e meninas. As questões de raça/etnia, gênero e deficiência, por exemplo, são recortes que demonstram situações críticas de iniquidade a serem superadas com abordagens específicas e com uma educação de valorização da diversidade (UNGARETTI, 2008, p.7).

O relatório do UNICEF (2009)³ apontou importantes avanços na educação nos últimos 15 anos. Ele mostra uma melhoria significativa em todos os indicadores que medem as oportunidades de acesso, permanência e aprendizagem e conclusão da Educação Básica⁴. No entanto, observou que a iniquidade e a diversidade regional e cultural atingem as crianças e os adolescentes, fazendo com que estes tenham seus direitos violados, mesmo antes do nascimento. Ainda hoje, no Brasil, nascer indígena, negro ou branco, viver na cidade ou no campo, nascer no Sul ou no Norte, ser menino ou menina, ser filho de mãe com baixa ou alta escolaridade, ter ou não ter alguma deficiência determinam as oportunidades que crianças e adolescentes terão nos primeiros anos de sua vida, no que diz respeito ao acesso à saúde, à educação, ao saneamento básico ou ao fato de ser ou não explorados como trabalhadores infantis.

Esse quadro de iniquidades referentes à infância persiste apesar de a Constituição de 1988 estabelecer o princípio da prioridade absoluta na formulação das políticas públicas e no controle das ações referentes aos direitos da infância. Para tanto, pensa-se ser necessária a compreensão das conjunturas que impedem ou dificultam a implementação da legislação no que concerne aos direitos fundamentais que prioriza a situação dos adolescentes em conflito com a lei, identificada pelo Comitê no relatório brasileiro, como a de um grupo cujos direitos têm sido recorrentemente violados.

Considerando-se a cidadania, como algo em movimento, percebe-se que ela compõe uma figura, um percurso existente, que demandaria esforço de deslocamento espacial em determinado tempo. No caso da política de atendimento infanto-juvenil no Brasil e das estratégias para se fazer valer a proteção integral desse grupo, há que se pensar que a existência de tais caminhos pode ser entendida como etapa a ser vencida, percorrida e que tais caminhos estão ainda por se construir e se constroem ao caminhar. Tal ação não é solitária, mas decorre de um processo social dinâmico. É preciso valorizar a luta para a construção do sujeito de direitos e essa luta exige participação ativa dos cidadãos no andamento da sociedade, na intervenção do Estado, na criação de instituições, mas também exige ações permanentes de prevenção e defesa dos direitos. Daí a importância do debate atual sobre os conceitos de cidadania, sociedade civil, que envolvem a trajetória da

³ Situação da infância e da adolescência brasileira 2009. O direito de aprender: potencializar avanços e reduzir desigualdades. Brasília, DF: UNICEF, 2009.

⁴ A análise da evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) revela que mais de 70% dos municípios brasileiros superaram ou atingiram as metas do IDEB referentes aos anos iniciais do ensino fundamental para 2007, acordadas com o Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (UNICEF, 2009).

política: teórica assim como na prática a política é entendida como valorização e construção de espaços coletivos.

Embora Novy (2002) enfatize a necessidade de se compreender quais são as forças que estão presidindo a sociedade e ainda onde está o poder que preside tais forças e Dowbor (2003) ainda enfatize a informação como forma de poder, neste estudo se enfatiza a importância das ações formativas e potencializadoras de promoção de forças da sociedade, através de um processo contínuo de “informação e formação sociopolítica que leve em conta a realidade local e sua articulação com determinantes macroeconômicos e políticos com vistas às necessárias transformações sociais”, segundo Correia (2005, p.9). Observa-se o esforço na compreensão de qual é a configuração de forças que vem presidindo as transformações no decorrer do processo de desenvolvimento, cujas experiências necessitam da devida fonte de formação e informação.

A assinatura de tratados sobre direitos humanos e a aprovação de legislações progressistas pelos governos são atitudes fundamentais, mas devem ser consideradas apenas um começo: para efetivamente se proteger todas as crianças contra a violência, a exploração e o abuso, é preciso modificar comportamentos, atitudes e instituições que desvalorizam algumas crianças e adolescentes de modo geral e os adolescentes em conflito com a lei, de modo especial. É preciso construir uma parceria entre os níveis da sociedade para se garantir que o direito de todas as crianças e adolescentes a um ambiente protetor seja exercido, que a impunidade pelos abusos contra crianças seja desafiada pelo movimento de defesa da infância, e que todas as crianças e adolescentes tenham a oportunidade de atingir seu pleno potencial e isso passa por formação, por experiências formativas.

3.2 INFÂNCIA E DIREITOS HUMANOS

Thompson (1997) elabora uma interpretação do Direito, que rejeita a noção da lei como máscara para a dominação de uma classe. O direito é apresentado como um campo de lutas. Sua concepção de cultura vincula-se ao conceito de experiência, que incorpora múltiplas evidências de vida ou de arte dos homens, evidências essas tratadas no plano da consciência destes das maneiras as mais complexas, para em seguida agir sobre situações determinadas.

Para ele “o domínio da lei é apenas o domínio de uma outra máscara do domínio de uma classe (...)” (THOMPSON, 1997, p.350). Mas nem tudo o que está vinculado “à lei” subsume-se às instituições previstas por ela. A lei também pode ser vista como ideologia ou conjunto de regras e sanções específicas que mantêm uma relação ativa e definida (muitas vezes um campo de conflito) com as normas sociais; e, por fim, pode ser vista simplesmente em termos de sua lógica, regras e procedimentos próprios – isto é –, simplesmente enquanto lei. Ainda segundo o autor, não é possível conceber nenhuma sociedade complexa sem ela. A retórica e as regras de uma sociedade são muito mais que “meras imposturas”. Simultaneamente podem modificar em profundidade o comportamento dos poderosos e mistificar os destituídos de poder e, muitas vezes, é “a partir dessa mesma retórica que se desenvolve uma crítica radical da sociedade” (THOMPSON, 1997, p.356). Nesse sentido, considera-se na pesquisa o direito como um campo de lutas onde se enfatizam a ação e a experiência da ação social.

O direito da infância, por exemplo, como vem sendo reiterado, fez-se em processo de luta (mobilização social em defesa dos direitos) porque o direito não é uma coisa rígida, fixa, definitiva, mas parte integrante do processo social com avanços, continuidades e retrocessos.

No entanto, negar esse bem humano, ou seja, o processo de formação da consciência das forças presentes na sociedade civil, em que continuam a se ampliar os recursos e as pretensões de poder, seria um erro temerário, “significa lançar fora toda uma herança de luta pela lei”, de acordo com Thompson (1997, p.358). Daí também a importância de se analisar os fenômenos em que a ação social e a consciência nesse contexto, são consideradas necessárias para a possibilidade de transformação ou emancipação política.

O autor Barreto (1926, p.20) considera o homem um ser histórico. Defende que não há direitos naturais e originários. “O que nós chamamos direito é uma transformação da força, que se limitou e continua a limitar-se no interesse da sociedade. (...)”. Para o autor, a fonte do direito é a sociedade e o direito um processo de adaptação das ações humanas à ordem pública, ao bem estar da comunhão política, ao desenvolvimento geral da sociedade, cuja extensão é a lei. Entende o Direito como uma disciplina das forças sociais.

Os direitos humanos são cada vez mais reconhecidos pelas ordens jurídicas tanto no âmbito nacional como no internacional. Cançado (2000), diferentemente de Barreto (1926) analisa que:

[o]s direitos proclamados são inerentes ao ser humano, anteriores, portanto a toda e qualquer forma de organização política ou social, e que a proteção a tais direitos não se esgota – não se pode esgotar – na ação do Estado. É precisamente quando as vias internas ou nacionais se mostram incapazes de assegurar a salvaguarda desses direitos que são acionados os instrumentos internacionais de proteção (CANÇADO, 2000, p.25).

Também Dias (2007, p.108) analisa que o conteúdo de tais direitos tem sido investigado e se encontra em “franco reconhecimento, na comunidade internacional, de que todos os estados devem buscar a sua observância, instituindo, sob esse aspecto, uma dogmática humanista global”. Nesse sentido, os direitos humanos vêm sofrendo uma ampla revolução conceitual, exatamente a partir da busca da expressão de seu conteúdo em relação ao direito político. No momento em que

o Estado se vê obrigado a reconhecer uma determinada área de proteção dos direitos dos indivíduos, em um sentido mais amplo, começa a surgir nova concepção de direito não ligada estritamente à patrimonialidade, nem ao aspecto material da vida individual, mas a um outro conjunto de valores e interesses transcendentais em relação àqueles campos (DIAS, 2007, p.108-109).

E ainda, que “a transcendência desses direitos decorre de valores que sublimam a localidade cultural ou que, pelo menos, tentam assim ser vistos pelos seus teóricos, pretendendo, desse modo, uma formulação extranacional de valores jurídicos” (DIAS, 2007, p.109).

O autor reflete sobre a importância dos conceitos e a densidade jurídica dos direitos humanos. Os direitos, cujos reconhecimentos são proclamados e designados como liberdades públicas, foram denominados como direitos humanos de primeira geração e, via de regra, estabelecem um conjunto de possibilidades de oposição ao poder estatal. Esses direitos, reconhecidos como de primeira geração, são, de certa forma, tomados como a base do ideário liberal clássico. Em nossos dias, os direitos humanos

ganham uma evolutiva importância conceitual que sublima a simples concepção de direito de oposição ao Estado. Ao lado das liberdades individuais (públicas), reconhecidas como direitos humanos de primeira geração foram desenvolvidos e percebidos os direitos sociais, culturais e econômicos que receberam o destaque sob a forma de uma nova geração

de direitos: a segunda. Enquanto a primeira geração é calcada basicamente nas liberdades individuais, como zona de proteção à individualidade do cidadão oponível ao Estado, essa segunda categoria explicita uma proteção mais ampla, ligada fundamentalmente à proteção do indivíduo enquanto parte das relações de produção econômica (DIAS, 2007, p.109-110).

A terceira geração

(...) contempla os direitos humanos ligados à solidariedade e se apresenta como proteção tanto em relação ao Estado em que cada indivíduo está inserido como também nas relações internacionais. Esses direitos são indicados como direitos voltados para a coletividade, sendo, por isso mesmo, chamados de natureza difusa e, em função disso, tidos como direitos sobre o Estado (...). Há, ainda, a construção de uma teoria dos direitos humanos de quarta geração, a qual se destinaria a proteger as gerações futuras, exigindo das gerações presentes a observância de um conjunto de medidas que tenha por finalidade assegurar a continuidade dos meios necessários à sobrevivência dos indivíduos ainda por nascer (DIAS, 2007, p.110-111).

O autor observa, ainda, que o indivíduo titular dos direitos humanos não deve “ser entendido como o mesmo indivíduo que é o centro da teoria clássica liberal. O titular de direitos individuais, na teoria liberal, podia opor-se ao Estado, porque ele mesmo era, de certa forma, a medida do campo de atuação dos poderes institucionais” (DIAS, 2007, p.113). Desse modo, “os direitos humanos representam um deslocamento da individualidade centrada nas expectativas patrimoniais de cada membro da sociedade para um outro campo: o da universal dignidade humana”, apresentando a relação entre os direitos humanos e dignidade “intrinsecamente conexa” (DIAS, 2007, p.113-114).

Os sujeitos sociais que emergiram na sociedade civil após a década de 1970, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. Esses espaços foram criados tanto pelos movimentos populares quanto pelas diversas instituições da sociedade civil que articularam alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos políticos, civis, sociais, difusos e coletivos. Os movimentos não só tiveram papel relevante na criação de estruturas democráticas fundamentais para a participação popular como também exerceram impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado e, portanto, sobre a arena político-formal. Ao gerarem novos elementos de conhecimento e cultura, muitos movimentos imprimiram sua marca e orientaram sua ação pela defesa de práticas pautadas pela sua autonomia, pela necessidade

de tornar visível a sua capacidade de auto-organizar-se e de desenvolver a democracia direta, transformando as carências do seu entorno em práticas reivindicatórias. Outro aspecto a ser introduzido nessa reflexão é o fato de as instituições da sociedade civil não representarem um todo monolítico, não sendo razoável se atribuir um valor necessariamente positivo à sociedade civil como um todo. Esse aspecto caracteriza a maior complexidade da sociedade trazendo à tona as diferenças entre as associações da sociedade civil e grupos de interesses, conforme Jacobi (2002), participando da esfera pública e enfatizando a participação popular e a conquista de direitos.

Nos anos 1980, a interação dos movimentos com os órgãos públicos torna-se cada vez mais complexa e as articulações interinstitucionais ganham maior importância. A própria Constituição de 1988 determina a multiplicidade de dinâmicas participativas nas estruturas dos conselhos e colegiados, fóruns e conferências, e as agendas dos órgãos públicos e conferências contemplam crescentemente a interação com a sociedade civil.

Nesse sentido, observa-se também que os poderes instituídos não esgotam a produção do direito. Que os cidadãos, em suas interações cotidianas, promovem também a construção de padrões de comportamento. E que o debate sobre os direitos humanos deveria estar para além do sistema de liberdade simplesmente porque o sistema por si só não garante. Todo sistema de forças procura um estado de equilíbrio; observa-se que sistema e sociedade são forças em permanente confronto, colocando em “xeque” o próprio sistema jurídico e a ciência, ampliando a teia de complexidade à medida que exige uma nova forma de sociabilidade, de acordo com Dias (2007).

Na relação existente entre as liberdades individuais e os direitos humanos, Dias (2007) faz as ressalvas conceituais. As liberdades se apresentam como limites à ação do Estado e, por isso, são às vezes relacionadas a um dever negativo do Estado, isto é, o de não agir de forma a violar quaisquer liberdades. Os direitos humanos, por sua vez, evidentemente, possuem natureza positiva, no sentido de que determinam uma ação real do Estado, visando à preservação e tutela desses interesses juridicamente reconhecidos. Enquanto as liberdades estão ligadas ao não-fazer por parte do Estado, os direitos humanos se apresentam como um-fazer, como um dever estatal, mostrando, assim, a faceta ligada à predisposição institucional de proteção a esses valores. Além da associação com o conceito de liberdade individual, os direitos humanos têm sido associados aos direitos fundamentais. Na doutrina, porém, existe a demonstração da

impossibilidade de associação irrestrita entre os dois conceitos. Nessa concepção, os direitos fundamentais seriam os direitos humanos positivados, quer em instrumentos internacionais de natureza normativa, tais como os tratados, convenções, quer nas constituições de cada Estado.

Tomada por esse prisma, a diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais residiria no grau de concreção positiva e, portanto, não é um direito natural, reconhecendo como direito apenas o que está estabelecido juridicamente.

Para Dias (2007), superar a questão terminológica é fundamental para se ter sempre em vista a intenção de se conferir uma densidade jurídica adequada aos direitos tidos por humanos como referencial metodológico. Embora se concorde com o autor sobre a importância do conceito de conferir a densidade jurídica, o referencial metodológico no entendimento aqui defendido está primeiramente na experiência dos grupos sociais que defendem e incorporam o debate na exigência dos direitos humanos a toda a população, reconhecendo o direito na sua pluralidade e diversidades. O debate sobre a densidade jurídica pode contribuir de forma mais sistemática para que o atual sistema jurídico se desenvolva, não para transformá-lo a serviço da sociedade, uma vez que aqui se considera fundamental a ação da sociedade, na consciência de seu direito, como forma de potencializar os direitos humanos e os direitos fundamentais da pessoa.

Na questão dos direitos humanos, observa-se que os debates e os parâmetros do direito se internacionalizaram, deslocaram a centralidade da individualidade para a dignidade humana, evocando a ideia da universalidade do direito (que muda do indivíduo detentor do direito para o sujeito nas suas diversas relações), da indivisibilidade, da interdependência. No entanto, ressalta-se que as soluções políticas continuam sendo nacionais, que as experiências são consideradas no âmbito nacional, ou seja, os problemas das pessoas encontram-se nos territórios destas.

Desse modo, a efetividade e o reconhecimento dos direitos humanos, além de não estarem restritos ao discurso estabelecido nas constituições e códigos, estão para além da dogmática humanista global, além dos sistemas de garantia de direitos. Como fundamento se arrola a dogmática humanista global (pressupostos e diretrizes) como síntese (instrumento) de tais lutas e conquistas, considerando uma situação na qual o confronto precede a conquista do que é reivindicado, fazendo-se, assim, presente a dimensão do conflito e da contradição.

Apesar do disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente ainda estar longe da realidade para os 61 milhões de crianças e adolescentes neste País, os pressupostos e as diretrizes preconizam os direitos humanos e fundamentais à pessoa humana, assegurando-lhes oportunidades e facilidades a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. Em que situações? Nas lutas sociais contra a violência e violação de direitos humanos da infância se expressam as possibilidades de uma governabilidade fundada na sociedade civil e na construção social da cidadania, buscando-se a reconstrução das relações de sociabilidade mediante outras bases da solidariedade social. Neste sentido, destaca-se a mobilização da sociedade civil no contracontrole institucional dos anos 1970 e 1980 (demonstração de força e poder contra-hegemônico num momento específico) que sintetizaram as lutas em defesa pelos direitos das minorias em nosso País e, portanto, para além da legislação vigente, ao buscar definir a construção de relações de sociabilidade com base numa concepção e trato diferenciados à infância. O movimento local e global em torno da garantia dos direitos humanos da infância ganhou densidade e pressupostos básicos de discussão, considerados no processo de luta pela cidadania em permanente construção. Fazer a passagem para o estado de direito é dar passos que são exatamente o de introduzir e o de reconhecer a cidadania como forma de conflito.

Destacam-se como aspectos fundamentais do entrecruzamento de dados as experiências grupais da política de direitos da infância, seus instrumentos simbólicos de comunicação e orientação em suas mais diversas formas institucionais. Atenta-se para a importância da observação das relações institucionalizadas de poder entre grupos sociais, estruturadas através do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) e os grupos de mediação histórica no campo da infância na resistência às formas organizadas de poder: conselhos, fóruns e conferências (considerados grupos de mediação); e a relação de poder (contra-hegemônicos) entre Estado e sociedade civil e experiências grupais na defesa dos direitos humanos da infância e no seu desenvolvimento.

Considera-se um indicador significativo do caráter de uma sociedade o tipo de história que ela produz ou deixa de produzir. Nesse sentido, não há nada de mais indicador da história da sociedade brasileira do que o modo como a sociedade lida com a questão da infância, através da qual o objeto ou as experiências são apreendidos e se efetivam as lutas para transformar a ordem social.

4 METODOLOGIA, RESULTADOS E ANÁLISE

4.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa qualitativa é escolhida para se compreender a implementação da política socioeducativa de direitos com ênfase nas medidas socioeducativas executadas em Maringá/PR a partir de 2001, quando foi criado o Centro de Referência Socioeducativo (CRSE), responsável pela execução dos programas socioeducativos. Espera-se que a pesquisa qualitativa seja capaz de produzir informações acerca da experiência dos conselheiros (dos direitos e tutelares), dos educadores dos programas socioeducativos e do gestor executivo da política socioeducativa de direitos envolvidos nas atividades dessa política pública.

A metodologia qualitativa permite averiguar e interpretar o significado e a intencionalidade das falas, a partir das vivências. Permite ainda averiguar as responsabilidades e competências dos sujeitos, na elaboração, definição, execução e controle da ação, conforme dispõe o ordenamento jurídico-institucional brasileiro em vigor. Segundo as contribuições de Minayo (2004, p.10)

a metodologia qualitativa é aquela que incorpora a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais. O estudo qualitativo pretende apreender a totalidade coletada visando, em última instância, atingir o conhecimento de um fenômeno histórico que é significativo em sua singularidade.

A autora explica que a pesquisa qualitativa é um tipo de investigação que não pode facilmente ser quantificada, já que se trata do universo das crenças, valores, significados, entre outros constructos, que não podem ser reduzidos à operacionalização pura e simples de variáveis, pois “a abordagem qualitativa se aprofunda no mundo dos significados. Esse nível de realidade não é visível, precisa ser exposto e interpretado, em primeira instância, pelos próprios pesquisados” (MINAYO, 2007a, p.22).

Já Godoy (1995, p.58) explicita algumas características principais da pesquisa qualitativa ao considerar “o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave”; e, assim, o processo de levantamento de dados é o foco principal da abordagem e não o resultado ou o produto. A análise dos dados pelo

pesquisador não requer o uso de técnicas e métodos estatísticos, pois a preocupação com a “interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados” deve ser conseguida no processo interativo, ou seja, pelo contato direto do pesquisador com os sujeitos investigados (acerca da situação estudada), visando compreender os fenômenos a partir da perspectiva destes participantes.

A proteção integral, pressuposto da política de direitos da criança e do adolescente e consequentemente na sua dimensão socioeducativa, através do Sistema de Garantia de Direitos, pressupõe a integralidade das ações para a consecução dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes enquanto prioridade absoluta.

As categorias analíticas no entender de Minayo (2004, p.94) são “[...] aquelas que retêm historicamente as relações fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto (a ser estudado) nos seus aspectos gerais. Elas mesmas comportam vários graus de abstração, generalização e de aproximação”.

Na presente investigação referente à experiência de atendimento socioeducativo no município de Maringá se faz presente a observação, análise documental com pesquisa de campo (entrevistas semiestruturadas).

Na investigação social, a relação entre o pesquisador e seu campo de estudos se estabelece definitivamente. A visão de mundo de ambos está implicada em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto aos resultados do trabalho e à sua aplicação. Ou seja, a relação, neste caso, entre conhecimento e interesse deve ser compreendida como critério de realidade e busca de objetividade (MINAYO, 2007a, p.13-14).

As entrevistas foram realizadas com os seguintes sujeitos, escolhidos de acordo com o critério legislativo de competência e atribuição, a saber: conselheiros dos direitos da criança e do adolescente e tutelares; educadores do Centro de Referência Socioeducativo (CRSE) e o gestor público municipal.

4.1.1 Roteiros das Entrevistas

As entrevistas tiveram roteiros pré-estabelecidos com questões diferenciadas para os grupos (I, II, III) e para o gestor executivo da política socioeducativa

de direitos municipal¹. As questões foram feitas de acordo com as atribuições/competências e responsabilidades de cada instituição/órgão. Cabe ressaltar que para operacionalização e análise dos dados, foram consideradas as seguintes categorias comuns:

- 1) capacitação, abordada como um processo contínuo de formação sociopolítica, informação e aprendizagem, segundo contribuições de Correia (2005), necessidade apresentada nas conferências dos direitos, tanto que no Estado do Paraná existe a capacitação permanente dos conselheiros enquanto política pública estadual desde 1999;
- 2) ação institucional, abordada como um conjunto de atividades que visam à garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei. Cabe destacar que por garantias constitucionais compreendem-se os instrumentos destinados a fazer valer os direitos, ou seja, assegurar o exercício e o gozo dos direitos mesmo em cumprimento de medidas judiciais, no caso, as socioeducativas, segundo prevê o ECA. Nesse sentido, as violações aos direitos dos adolescentes em conflito com a lei não podem ser admitidas conforme ressalta Nogueira Neto (2006 e 2008);
- 3) articulação e integração, abordadas enquanto componentes fundamentais para a efetivação do sistema socioeducativo para desenvolvimento da política socioeducativa de direitos a partir de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, determinado pelo Estatuto, artigo 86 (BRASIL, 1997, p.24) e CONANDA/SINASE (2006). A articulação dos envolvidos com a política socioeducativa de direitos compreende a integração operacional das ações públicas de todo o sistema de garantia de direitos (Judiciário, Executivo, Legislativo) e sociedade civil na observância da proteção integral;
- 4) controle e fiscalização, abordados como um dos principais eixos definidos pelo SINASE sobre a política socioeducativa de direitos, segundo estabelece todo o ordenamento jurídico-institucional em

¹ Vide Apêndice A.

vigor. Por controle Siraque (2005) compreende o ato de acompanhar, monitorar, vigiar, fiscalizar, restringir, inquirir, colher informações, conter algo ou a seu respeito. Nessa pesquisa: controle das ações sobre o sistema público de atenção ao adolescente em conflito com a lei no processo de implementação dos direitos, de acordo com o arcabouço jurídico (legislação) e institucional sobre as ações públicas de acordo com o artigo 204 da CF (BRASIL, 1988). No caso específico da pesquisa, a política socioeducativa de direitos para o adolescente em conflito com a lei é de responsabilidade inequívoca do Estado brasileiro, implicando, nas ações de controle interno, externo e social, realizado pelo próprio Estado, pela sociedade civil e mesmo seus cidadãos conforme pressupostos constitucionais do Estado Democrático de Direito. As ações de controle sobre o sistema público de atenção ao adolescente em conflito com a lei ainda é tema de debate e de poucas referências práticas; e

- 5) avaliação, abordada a partir da perspectiva dos sujeitos envolvidos na prática cotidiana da implementação da política socioeducativa de direitos para o adolescente em conflito com a lei no município de Maringá, possibilita colaborar em desvendar o problema e propor soluções que ultrapassam expressões quantitativas, em termos da construção do conhecimento em prol da cidadania e dos direitos humanos, de acordo com Godoy (1995) e Minayo (2004).

As entrevistas, um total de 11, foram feitas pessoalmente pela pesquisadora, gravadas em fitas-cassetes com a aquiescência dos sujeitos, que foram informados dos objetivos da pesquisa e, posteriormente, transcritas na íntegra. Para operacionalização e apresentação dos dados, estes foram resumidos de acordo com as indicações dos sujeitos entrevistados. Os termos, as frases idênticas às suas respostas foram colocadas entre aspas.

As entrevistas, consideradas base empírica da pesquisa, quando foram destacados os limites e as capacidades indicadas pelos sujeitos entrevistados na concretização da proteção integral e, nesse sentido, possibilitaram à pesquisadora apreender as convergências e divergências apresentadas por eles, pois as categorias empíricas “são construídas com finalidade operacional, visando o trabalho de campo (fase

empírica) ou a partir do trabalho de campo. Elas têm a propriedade de conseguir apreender as determinações e as especificidades que se expressam na realidade empírica”, segundo Minayo (2004, p.94).

Na organização da pesquisa foram definidas as categorias comuns aos sujeitos pesquisados, tomando-se a situação concreta, os sentidos indicados por eles e leitura dos documentos.

Os resultados das entrevistas permitiram a apreensão e tradução do pressuposto de que a política socioeducativa de direitos, a participação da sociedade e a categoria infância não podem ser vistas “fora de lugar” e, sim, no contexto das relações conjunturais em que se inscrevem. Nesse sentido, a conjuntura dos anos 1990 está brevemente caracterizada, de uma forma ou de outra em todos os capítulos da pesquisa, considerando que derivam do ECA, aprovado em 1990, as diretrizes de implementação da política pública de direitos da criança e do adolescente em sua dimensão socioeducativa.

4.1.2 Passos da Metodologia

No tocante ao levantamento de dados este se deu de diversos modos:

- 1º) definição das instituições/órgãos públicos que fizeram parte dessa investigação no município de Maringá-PR;
- 2º) visita às instituições definidas para apresentação do projeto e solicitação de autorização para se proceder às entrevistas com seus representantes e ao acesso aos documentos;
- 3º) definição dos sujeitos escolhidos para fazer parte da pesquisa e para a busca de dados da presente investigação, considerando que, em Maringá/PR funcionam o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e os conselhos tutelares (CTs), sendo um localizado na Zona Norte e outro na Zona Sul, a Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania (SMASC) e o Centro de Referência Socioeducativo (CRSE) ao adolescente em cumprimento de medida judicial, ou seja, representantes do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SMASE), responsáveis pela execução

das medidas em meio aberto: as medidas de Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida (LA). Para tanto, foram definidas as seguintes representações de cada um desses órgãos públicos:

GRUPO I	GRUPO II	GRUPO III	GESTOR EXECUTIVO
quatro representantes do CMDCA: - dois governamentais; - dois da sociedade civil.	dois representantes do Conselho Tutelar: - um da zona Norte; - um da zona Sul.	quatro educadores do Centro de Referência Socioeducativo (CRSE) – programas do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (PSC e LA).	um gestor da SMASC (secretária).

Quadro 2: Entrevistados da pesquisa

Fonte: elaborado pela pesquisadora

4º) observação de campo: a observação se justifica para se levantar dados das condições de funcionamento das instituições/órgãos públicos, pois propicia melhor registro no diário de campo promovendo, ao mesmo tempo, conhecimento mais aprofundado das instituições existentes e da ambientação aos locais de estudo (CMDCA, CTs, CRSE e SMASC) dos profissionais e autoridades que lá atuam. A observação possibilita um contato pessoal mais estreito do pesquisador com o campo da pesquisa, resultando numa série de vantagens: a aproximação do pesquisador com os entrevistados e vice-versa; a descoberta de aspectos do problema que não puderam ser percebidos quando da elaboração do projeto de estudo; a coleta de dados em situações vividas pelos sujeitos pesquisados e que, muitas vezes, é impossível acontecer por outra forma de comunicação, conforme Lüdke e André (1986);

5º) organização e classificação documental. Os documentos normativos que fazem parte da pesquisa são: Constituição da República Federativa do Brasil (1988); Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990); Resoluções do Conanda nº 113/2006 que regulamenta o Sistema de Garantia de Direitos (SGD); nº 119/2006,

que aprova Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); leis municipais de Maringá/PR n^os 2.273/90, 3.522/94, 4.551/97 e 7.406/2006, que dispõem sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e extensivas à política socioeducativa de direitos para o adolescente em conflito com a lei. Os documentos orientadores tais como: relatórios técnicos apresentados pela Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania; pelo Centro de Referência Socioeducativo; pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; pelos conselhos tutelares e sobre os planos das políticas municipais². A documentação foi analisada à luz das medidas socioeducativas executadas em Maringá/PR pelos representantes do Sistema Socioeducativo Municipal;

6^o) elaboração e definição do instrumento de entrevista. A opção pela entrevista semiestruturada deveu-se ao fato de a mesma buscar apreender a fala dos sujeitos, remetendo aos objetivos da pesquisa e configurando-se em uma “conversa com finalidade”, com suficiente abertura para aprofundar a comunicação. Este tipo de entrevista, pela sua própria característica, combina perguntas abertas e fechadas, podendo contar com tópicos gerais orientadores, e possibilita aos entrevistados relatos que considerem importantes no contexto da sua fala, “sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2007b, p.64);

7^o) entrevistas com os sujeitos definidos (e transcrição):

² Parte dos documentos está à disposição para conhecimento público no site do CMDCA disponível em: <<http://www.cmdcamaringa.com.br>>; outros no site da Prefeitura Municipal, <<http://www.maringa.pr.gov.br>>

GRUPOS	SUJEITOS	CATEGORIAS
GRUPO I	CONSELHEIROS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	I – Gestão do conselho II – Capacitação III – Ações institucionais IV – Articulação/integração V – Controle e fiscalização VI – Avaliação
GRUPO II	CONSELHEIROS TUTELARES	I – Gestão dos conselhos II – Capacitação III – Ações institucionais IV – Articulação/integração V – Controle e fiscalização VI – Avaliação
GRUPO III	EDUCADORES DO CENTRO DE REFERÊNCIA SOCIOEDUCATIVOS	I – Gestão dos programas socioeducativos II – Capacitação III – Ações institucionais IV – Articulação/integração V – Controle e fiscalização VI – Avaliação
	GESTOR EXECUTIVO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA DE DIREITOS MUNICIPAL	I – Gestão executiva II – Capacitação III – Ações institucionais IV – Articulação/Integração V – Controle e fiscalização VI – Avaliação

Quadro 3: Entrevistados e categorias

Fonte: elaborado pela pesquisadora

8º) análise dos dados de acordo com as etapas preconizadas por Minayo (2004):

- a) a ordenação dos dados recolhidos (normativos e orientadores) e entrevistas ocorreram após leituras sucessivas de todo o material, agrupando-se por categorias e pela organização dos registros complementares a partir da observação de campo, levando em conta os objetivos da pesquisa;
- b) a classificação dos dados iniciou-se a partir de tentativas de se determinar o conjunto das informações presentes nos diferentes instrumentos de coleta de dados, sendo elaborado, um resumo dos mesmos conforme o instrumento utilizado;

c) a sucessiva leitura dos dados apontou para a apreensão de alguns temas e aspectos de análise, a partir das categorias empíricas comuns aos grupos e gestor (MINAYO, 2004); e

9º) o passo seguinte – operacionalização dos dados – consistiu na análise final destes articulando os resultados e o referencial teórico-metodológico, procurando ultrapassar a descrição das situações e produzir interpretações, na “busca da *lógica peculiar e interna*” dos grupos que se analisaram e também do representante da gestão executiva (MINAYO, 2007a, p.27).

A documentação e os conteúdos das entrevistas embasaram a compreensão e a síntese da pesquisa, esclarecendo que, nas entrevistas existem perguntas cujas respostas são afirmativas ou negativas (sim ou não), com respostas divergentes entre os sujeitos entrevistados e, nesse sentido, existem questões cujas respostas são indicadas em porcentagem, ressaltando-se ainda, que capacidade é compreendida como possibilidade de avanço da proteção integral ao adolescente em conflito com a lei.

4.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA

4.2.1 Resultado das Entrevistas com os Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente (Grupo I)

Foram entrevistados dois representantes governamentais e dois não-governamentais do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ressaltando-se que o CMDCA e o Fundo para a Infância e Adolescência (FIA Municipal) foram criados pela Lei Municipal nº 2.773/1990. E que a ampliação da representação no conselho somente ocorreu com a aprovação da Lei Municipal nº 5.349/2001 e posteriormente alterada pela Lei Municipal nº 7.406/2006, contemplando todas as secretarias gestoras das políticas públicas municipais e a representação da Universidade

Estadual de Maringá e do Núcleo Regional de Ensino, além de ampliar a participação da sociedade civil³.

Apresentam-se, a seguir, os resultados das entrevistas.

4.2.1.1 Gestão do Conselho dos Direitos

- a) em relação à gestão, os dados apontam divergências na compreensão da responsabilidade do CMDCA quanto à definição da política socioeducativa de direitos municipal. Cinquenta por cento dos conselheiros entendem que estão na fase de elaboração do plano municipal dos direitos e definição da política de direitos da criança e do adolescente. “Nós já estamos terminando a gestão em julho e a gente ainda não conseguiu fechar inteira essa política”. Entendem que a sua definição é por meio daquilo “que é necessário; monta-se uma comissão que faz uma proposta inicial sempre baseada nas últimas conferências municipais de meninos e meninas e dos direitos da criança e do adolescente e na identificação do conteúdo dessas conferências”, identificando como requisitos os principais temas e conteúdos tratados nas conferências de meninos e meninas e ressaltando que as conferências dos direitos da criança e do adolescente, atualmente são de caráter deliberativo. E 50% dos conselheiros entendem que “a política de direitos socioeducativa, não é o conselho de direitos que resolve; alguns casos chegam ao

³ O CMDCA conta com a seguinte representação: 1) 11 representantes governamentais (secretarias municipais): educação; cultura; saúde; desenvolvimento urbano, planejamento e habitação; assistência social e cidadania; fazenda; indústria, comércio e turismo; esportes e lazer; transportes; Núcleo Regional de Educação e Universidade Estadual de Maringá; 2) 11 representantes não-governamentais: entidades e/ou programas de atendimento da família (dois); entidades e/ou programas de atendimento da criança e adolescente (dois); entidades de atendimento às pessoas com deficiência (uma); organização das categorias profissionais e sindicatos (uma); associações de pais, mestres e funcionários de instituições de atendimento à criança e ao adolescente (uma); associações de moradores de bairros (uma); entidades e/ou movimentos estudantis (um); organizações de defesa dos direitos da criança e do adolescente (duas) (Fonte: Lei Municipal nº 7.406/2006, artigo 7º, parágrafos 2º, incisos I a XI e artigo 4º, incisos I a VIII) (MARINGÁ, 2006, p.9). Em relação à graduação, identificou-se o seu perfil: 1) representantes governamentais: oito com curso superior completo; um pós-graduado; um com superior incompleto; um com ensino médio; 02) não-governamentais: oito com superior completo; um não consta; um com Ensino médio; um com ensino fundamental (Fonte: CMDCA: Maringá/PR, disponível em: <<http://www.cmdcamaringa.com.br>>. Acesso em: 05 mar. 2009).

conselho, mas o adolescente em conflito com a lei tem todo um trâmite para encaminhamento”. Entendem que a política socioeducativa é definida pelos profissionais dos programas socioeducativos com o controle da SMASC⁴ e do Conselho Municipal da Assistência Social (COMAS). E o CMDCA somente atua quando há alguma reclamação ou denúncia, de acordo com a demanda que se apresenta.

Indicaram os seguintes limites:

- a falta de conhecimento dos conselheiros sobre a realidade da infância e adolescência em Maringá;
- a composição do conselho da área governamental porque consideram que “não estamos bem representados [...]”;
- os problemas em relação à arrecadação dos recursos para o FIA “[...] quem pode arrecadar, as entidades às vezes arrecadam e não repassam, todo ano as pessoas têm muitas dúvidas [...]”.

E capacidades:

- a reformulação da representação do conselho;
- o avanço do conselho no movimento de defesa no decorrer do tempo. “A concreta possibilidade de aplicação dos fundos do FIA em necessidades manifestadas pelas crianças e adolescentes usuários dos bens e serviços”;
- a necessidade de “trabalho constante de informação sobre a doação e arrecadação dos recursos para o FIA”.

b) em relação ao plano municipal dos direitos da criança e do adolescente, 100% entendem que existe o plano municipal e que ele está sendo elaborado neste ano (2009), “[...] que nesse último a gente definiu desde o início que o tema principal era o enfrentamento da

⁴ Esclarece-se que as siglas SASC e SMASC referem-se à Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania de Maringá.

drogadição, prevenção e tratamento”. E 100% responderam que o CMDCA tem o plano de aplicação de recursos do FIA.

Indicaram os seguintes limites na elaboração dos referidos planos:

- a falta de instituições para “internar e tratar os adolescentes dependentes químicos”;
- a agenda apertada dos conselheiros “dificulta participar das comissões de trabalho do CMDCA”;
- o plano “esbarra no que é possível fazer e não na política de direitos”.

E capacidade:

- a “existência de um projeto para atuar na prevenção do consumo de drogas”.

4.2.1.2 Capacitação

Em relação à capacitação, 75% responderam que têm capacitação e 25%, que não são capacitados, embora reconheçam a importância da capacitação dos conselheiros.

Apontaram os seguintes limites:

- a fragilidade dos cursos de capacitação oferecidos, “apesar de ser oferecida pela UEM, não pelo PCA”⁵;
- a falta de cobrança da capacitação dos conselheiros.

E capacidade:

- a exigência da capacitação para os conselheiros.

⁵ Programa Multidisciplinar de Estudo, Pesquisa e Defesa da Criança e do Adolescente, da Universidade Estadual de Maringá.

4.2.1.3 Ação Institucional

- a) em relação às ações institucionais para garantia dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, 100% responderam que “não há nada nesse sentido”. Apontaram outras ações que existem, por exemplo, o convite para participarem de uma passeata contra o trabalho infantil, mas não são específicas para o adolescente em conflito com a lei.

Indicaram os seguintes limites:

- o desconhecimento de por onde “andam esses adolescentes”;
- a situação do adolescente em conflito com a lei continua a mesma há muitos anos e “essa sistemática persiste em relação à delegacia”;
- a falta de espaços: “a gente não tem lugares para os adolescentes em conflito com a lei, a não ser o Centro de Referência [...]”.

E capacidade:

- a construção de um “espaço diferente do que existe na delegacia para o adolescente”.

- b) Em relação à divulgação das ações e resultados referentes à atenção ao adolescente em conflito com a lei, 100% responderam que não divulgam porque não há nada nesse sentido no CMDCA.

Não indicaram limites ou capacidades.

4.2.1.4 Articulação e Integração

- a) com o Sistema de Justiça⁶, 75% entendem que não há articulação ou um trabalho integrado com o Sistema de Justiça e a relação é insatisfatória. A instituição de que mais se aproximam é a Promotoria

⁶ Juizado, Promotoria, Procuradoria Jurídica, Defensoria Pública, núcleos ou centros de defesa, delegacias.

da Infância e Juventude da Comarca de Maringá mesmo assim, quando necessitam tratar de casos específicos. Na relação com o NEDIJ da UEM, consideram que têm uma boa comunicação e que o núcleo “tem um papel muito importante no apoio, na assessoria”. E 25% entendem que articulam com o Sistema de Justiça principalmente com o Ministério Público.

Indicaram os seguintes limites:

- a dificuldade de um trabalho integrado com o Sistema de Justiça;
- o fato de a comunicação com a Promotoria ainda ser insatisfatória e conflituosa e com o judiciário inexistente.

E capacidade:

- a necessidade de se estabelecer um canal de comunicação com o Poder Judiciário.

b) com as secretarias municipais (Educação, Saúde, Esporte e Lazer, Cultura, Assistência Social ou outras) 75% entendem que articulam “de alguma maneira muito fortemente com a Secretaria de Assistência Social e, de alguma maneira, com a Secretaria de Educação”, mas entendem que “o conselho tem uma grande articulação com as entidades sociais”. E 25% entendem que não há articulação entre as secretarias municipais dessas áreas.

Indicaram os seguintes limites:

- a dificuldade de comunicação entre o CMDCA e os gestores das políticas públicas (educação, saúde, esporte e lazer, cultura) para além do responsável pela Secretaria da Assistência Social e das entidades sociais, no debate sobre os direitos infanto-juvenis no município. Isso dificulta a articulação com as secretarias, apesar dos “intensos, frequentes esforços de comunicação desse conselho”;

- a dificuldade para se garantir os direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei, “o que exige, muitas vezes, a intervenção do Sistema de Justiça”;
- a falta de recursos públicos para a política de esporte e lazer: “é ridículo o que o esporte tem, é muito pouco dentro do orçamento da prefeitura [...]”.

E capacidades:

- o estreitamento da comunicação com os secretários municipais gestores das políticas públicas;
- o investimento nas políticas públicas de esporte, lazer e cultura.

c) na relação com os poderes Executivo e Legislativo locais, 100% consideram que “em geral não é uma relação frequente nem boa”. Com o Poder Executivo “geralmente reclamamos que falta fazer o que deveria fazer, chegamos ao ponto de fazer uma denúncia contra o prefeito”, responsabilizando-o “por deixar as crianças correndo risco na rua [...]”. E com o Legislativo é “restrita e conflituosa”, somente “quando o CMDCA toma a iniciativa de propor uma lei e, normalmente, a cada nova gestão”.

Indicaram os seguintes limites:

- a atuação do Executivo “é muito ruim”;
- a relação com o Legislativo “está nos dando trabalho nesse momento, a visão deles é outra”.

E capacidade:

- o CMDCA “precisa apresentar o Estatuto para os vereadores”.

d) com o Conselho Tutelar, 50% dos conselheiros entendem que existe uma relação articulada, que é próxima e tem cada vez mais se acentuado porque o Conselho Tutelar participa das reuniões do CMDCA e os conselheiros do CMDCA visitam os conselhos

tutelares também. Consideram que o CMDCA tem uma característica que é “estar aberto para receber reivindicações, denúncias, propostas [...]”. O CMDCA “não tem muita iniciativa, por si, de enfrentar alguma luta. Mas a iniciativa de contactar, de tentar se juntar com outros conselhos esse sim tem, mas não tem sido feliz nos resultados”. E 50% entendem que é uma relação conflituosa, “inclusive foi aberto um inquérito administrativo contra os conselheiros tutelares para apurar as irregularidades cometidas por um conselheiro e a nossa presidente está com um Mandado de Segurança contra um conselheiro”.

Indicaram o seguinte limite:

- a relação conflituosa com o Conselho Tutelar quando o CMDCA fiscaliza ou denuncia as suas ações “começaram a surgir problemas, denúncias [...], mas hoje há um racha muito grande entre o Conselho Tutelar, o CMDCA e a SASC, essas três esferas não se conversam, muito pelo contrário, elas se atacam [...]”.

E capacidade:

- a articulação do CMDCA com outros conselhos das políticas públicas.

e) com outros conselhos, 100% entendem que não existe articulação.

Indicaram os seguintes limites:

- as “ações isoladas nos casos de drogadição”;
- a “falta de tempo” dos conselheiros para participarem das reuniões de outros conselhos;
- “os conselhos da assistência social e dos direitos funcionam dentro da SASC e isso confunde muito a maioria das pessoas”;
- a diferença entre as concepções dos diversos conselhos, “[...] nós do conselho de direitos vemos tudo a partir do direito da criança e do adolescente e aí é complicado, não temos uma linguagem comum

mínima e não temos habilidade ainda política para nos respeitarmos enquanto grupos com ideias diferentes [...];

- a falta de um “enlace de todos que estamos na rede [...]”.

E capacidades:

- uma “proposta de reunião de todos os conselhos no mesmo dia para ampliar suas relações e o debate em torno de uma agenda comum”;
- a criação da Casa dos Conselhos “para facilitar o encontro e também desvincular a ideia de que os conselhos são parte do governo”.

f) com o Fórum Regional AS/DCA e outros movimentos sociais de defesa dos direitos, 100% entendem que o CMDCA praticamente desconhece o Fórum Regional AS/DCA, e as relações são casuais.

Indicaram os seguintes limites:

- “a rotina de cada conselheiro não permite que se envolva, em outros horários com outras atividades”;
- a garantia de “uma vaga fixa para movimentos sociais no CMDCA”. No entanto, “a maioria dos movimentos sociais desconhece que tem direito a uma cadeira no CMDCA”;
- a falta de conhecimento do conselheiro para estabelecer essa relação.

E capacidade:

- a garantia da representação dos movimentos sociais no CMDCA, “um ganho inestimável”, pois consideram que assim “[...] os movimentos falam em seu próprio nome e mostram sua existência”.

g) com os conselhos estadual e nacional dos direitos da criança e do adolescente, 75% entendem que não se articulam com o Conselho Estadual e também não há articulação com o Conselho Nacional, pelas dificuldades que têm em manter essa relação. Entendem que o Conselho “faz o que pode [...]”. E 25% entendem que articulam com o Conselho Estadual, mas poderiam melhorar essa relação.

Indicaram os seguintes limites:

- a “falta de iniciativa do próprio Conselho” na relação entre os conselhos estadual e nacional;
- a falta de conhecimento e de condições dos conselheiros.

E capacidade:

- o CMDCA “deveria ter uma secretaria qualificada e com condições de auxiliar ou assessorar no estreitamento das relações com os conselhos estadual e nacional”.

4.2.1.5 Controle e Fiscalização

- a) das medidas socioeducativas, 100% dos conselheiros dos direitos entendem que não têm exercido essa função porque não tratam “tão especificamente dos adolescentes em conflito com a lei”. A sua atuação é eventual, em função de denúncias de casos, mas não têm controle das ações.

Indicaram os seguintes limites:

- a falta de notícias, não vêm relatórios com essa especificidade, ou quando vêm são esporádicos, “quando o Centro de Referência Socioeducativo faz alguma reivindicação ou apresenta um projeto [...]”;
- a mobilidade dos conselheiros “dois anos é muito pouco para tomar ciência do que há, é uma coisa muito nova [...]”;
- o desconhecimento por parte dos conselheiros de “todas as atribuições do CMDCA”.

E capacidades:

- o avanço na atuação do CMDCA é em função da participação de representantes da UEM, “porque é gente que ajuda a pensar a partir de alguns conceitos da ideologia, da sociologia, da filosofia [...] se

não fosse isso acredito que o conselho atuaria muito mais em função de tipo apagando fogo, em função da demanda imediata [...]”;

- a visita aos locais onde estão esses adolescentes;
- o plano municipal dos direitos da criança e do adolescente elaborado em 2009 porque assume “[...] os resultados das conferências, já se garante a participação de meninos e meninas em algumas instâncias, já têm algumas coisas garantidas, mas fruto da tradição de quem estuda”.

b) do FIA Municipal, 100% dos conselheiros entendem que o CMDCA exerce o controle sobre o FIA.

Indicaram o seguinte limite:

- a dificuldade de as entidades e programas sociais “atenderem aos critérios mínimos exigidos” para receberem recursos do FIA;

E capacidades:

- as campanhas sobre o FIA “informam melhor as entidades em relação à captação de recursos e dos projetos a serem apresentados”;
- a definição dos vários critérios a serem seguidos e o fato de que o Conselho “tem sido rigoroso em cumprir a norma: o registro da entidade e inscrição dos programas; as entidades devem ter o plano de aplicação dos recursos e o projeto pedagógico; devem fazer uma previsão de orçamento para o CMDCA aprovar ou não”⁷;
- “a inovação do Conselho ao montar na sua estrutura uma comissão de visitas e de monitoramento e acompanhamento da execução dos projetos a serem aprovados para utilização dos recursos do FIA municipal”.

⁷ De acordo com o Estatuto, art. 91 “as entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente [...]”. E conforme o art. 90, parágrafo único “as entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas [...]” (BRASIL, 1997, p.25-26).

- c) do orçamento público municipal⁸, 100% entendem que não exercem o controle sobre o orçamento público municipal, embora não o desconheçam completamente. E, 100% entendem que não existe destinação de recursos do orçamento municipal para o FIA em Maringá, somente recursos da arrecadação de recursos de Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas⁹. Os conselheiros entendem que “ao contrário, o FIA dá suporte a projetos governamentais [...]”. O CMDCA também “executa o Projeto Futuro Hoje”,

[...] executa no sentido de controlar e pagar porque foi contratada uma coordenadora para esse projeto, foi feita uma seleção e também contratados profissionais e o conselho controla isso, dá o dinheiro, faz todo [o] controle do projeto. Nós não sabemos de uma iniciativa dessas no Brasil, mas foi a que encontramos aqui.

Os conselheiros entendem que se necessita de recursos públicos para as políticas públicas e que

não é o FIA que tem que dar conta de algumas coisas, mas (...) mesmo assim porque a gente identificou que a Secretaria de Esporte e Lazer e a Secretaria da Cultura não oferecia [sic] nada para as crianças e adolescentes, muito menos para as em conflito com a lei e é uma reivindicação nas conferências, então o próprio CMDCA pegou recursos do FIA [...] e criou o projeto futuro hoje onde [...], oferece atividades recreativas e artísticas nos bairros mais onde a demanda é maior [...] dá o suporte nesse sentido na coordenação também a gente atende mais ou menos 400 crianças hoje e como [...] a avaliação foi plena, plenamente positiva, o CMDCA decidiu ao contrário do que tínhamos pensado, em vez de agora dizer para o governo: nós agora vamos retirar porque o CMDCA e o Fia não é [sic] para isso, o CMDCA nunca tem que ser um executor de políticas, ele tem que ser um deliberador e um controlador, mas agora a gente mostra o quanto custa uma criança, um menino na prisão custa de 1.000 a 1500 por mês e esse menino no projeto custa mais ou menos 20 reais por mês [...].

⁸ Elaboração, aprovação e execução.

⁹ As contribuições do Imposto de Renda de pessoas físicas (podem destinar até 6% do IR devido) e pessoas jurídicas (até 1% do IR devido) durante o ano base, estão estabelecidas no ECA, artigo 260 e seus parágrafos (BRASIL, 1997, p.65). No município de Maringá, as doações e a sua destinação estão regulamentadas na Lei Municipal nº 7.406/2006.

Os conselheiros entendem que têm a preocupação com a prevenção

[...] quando a gente ficou preocupado [sic] em fazer um programa de prevenção, foi questionado por que fazer um? Por que não investir no que tem? Por exemplo, nós temos tantos centros esportivos, recreativos e cadê o orçamento para os esportes? [...] aí acabamos fazendo o projeto que está dando certo e foi bom assim para ver que dá pra se fazer e com muito dinheiro não [...] para mostrar ao Poder Público que é possível se tiver investimento.

Indicaram os seguintes limites:

- a parceria com o Poder Público até hoje não acontece porque “o município não investe através do orçamento público em políticas públicas, forçando o CMDCA a executar projetos já que o argumento sempre é do dinheiro”;
- o FIA financia projetos de responsabilidade de outras políticas públicas.

E capacidade:

- a destinação de recursos para a implementação de uma política pública de esporte, lazer e cultura.

d) utilização dos instrumentos jurídicos na garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei¹⁰: 100% entendem que já se utilizaram dos instrumentos com a assessoria do NEDIJ e do Programa PCA da UEM quando têm alguma denúncia ou reivindicação. Já se utilizaram do Mandado de Segurança contra um conselheiro tutelar, por meio de ofícios, denunciando situações de violações de direitos de crianças e adolescentes e solicitando ao Ministério Público “responsabilização jurídica do prefeito [...]”. Em outra situação, “houve muitas denúncias contra um conselheiro tutelar e nós pedimos amparo [...] e acabamos instalando uma comissão de sindicância [...] e nessa fase estamos agora”.

¹⁰ Por exemplo: Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Ação Civil Pública, Habeas Data, Petição.

Não indicaram limites ou capacidades na utilização dos instrumentos jurídicos.

- e) em relação à prestação de contas de suas ações e resultados, 100% responderam que prestam contas “[...] para nós mesmos e para toda a comunidade porque ficam expostos na página criada para o CMDCA [...]” e também para todas as entidades registradas e os programas inscritos no CMDCA.

Não indicaram limites.

Indicaram a seguinte capacidade:

- a prestação de contas divulgada na página do CMDCA “pode atingir toda [a] comunidade”.

- f) em relação ao acompanhamento do orçamento público estadual e federal, 100% entendem que, de forma geral, não acompanham e, se ficam sabendo de alguma informação sobre o orçamento do Conanda ou do CEDCA, é em função de algum projeto de que

alguém dá notícias ou do representante regional que traz informações para alguma entidade apresentar projeto ou o CMDCA mesmo apresenta um projeto. Mas em relação ao orçamento do FIA Estadual, mas, de forma geral, o que se gasta com criança e adolescente, nada.

Indicaram os seguintes limites:

- a “falta de notícias”;
- a falta de condições dos conselheiros em assumir essa função, entendendo que “não dá para deixar essa responsabilidade para os conselheiros [...]”.

E capacidade:

- assessoria para o CMDCA “exercer a função de controle orçamentário e formação para essa investigação”.

4.2.1.6 Avaliação

Em relação à avaliação da política socioeducativa de direitos na atenção aos direitos fundamentais do adolescente em conflito com a lei no município de Maringá, entendem ser “[...] lamentável o que se oferece para as crianças adolescentes e jovens não têm praticamente nada no que tange à educação não formal e informal [...], ao esporte, lazer e cultura tampouco”.

Em relação ao sistema de atendimento socioeducativo municipal entendem ser “incipiente”. Primeiro porque os conselheiros não têm “uma grande visibilidade do que acontece nesse âmbito em função da pauta apertada de sempre do Conselho”. Entendem que “essa cidade não faz nada direito nesse sentido, nada, mas a diferença está em que o conselho dos direitos faz alguma coisa, [...]”. Já dos resultados do que o CMDCA está fazendo “a gente tem várias coisas inclusive o prefeito ganhou o selo prêmio do prefeito amigo da criança”, mas foi fundamentalmente pelos resultados do CMDCA [...]. Constatam que “[...] precisam que as ações aconteçam”.

Indicaram os seguintes limites:

- a falta de programas para o contraturno escolar com qualidade porque “a oferta dessas atividades é de uma pobreza ímpar”, em relação à oferta de oficinas, que “também são de conteúdo questionável”. Apontam, ainda, “quem tem cuidado do tempo fora da escola dessa garotada são as igrejas [e] isso indica claramente uma desresponsabilização do Poder Público sobre as suas crianças”;
- a falta de previsão e execução do orçamento público para a política pública de esporte, lazer e cultura, “no orçamento não tem essa previsão porque nós conferimos e nos programas também se vê que não tem, apesar de toda reivindicação [...]”;
- a área da saúde “faz um trabalho muito à parte também”, no atendimento das crianças e adolescentes dependentes químicos: “[...] nós precisamos de uma instituição onde essas pessoas possam ficar meses se recuperando com alguma perspectiva de retornar à

sociedade e voltar a uma vida mais ou menos normalizada, isso não tem em Maringá”;

- a falta de uma relação em rede, “estabelecer uns nós mais fortes entre as equipes de trabalho”;
- o espaço público “está mal cuidado, muita violência, o tráfico tomando conta e as crianças não estão bem cuidadas”;
- a pauta apertada dos conselheiros não permite o acesso dos sujeitos às medidas socioeducativas;
- a ausência da promotoria nas reuniões do Conselho;
- a distância na relação com o Poder Judiciário “[...] e o juiz então nunca se viu”;
- a “falta de notícias” da SMASC em relação aos resultados da política socioeducativa de direitos;
- a inexistência de um diagnóstico sobre o problema das drogas;
- a falta de compreensão do papel de cada um dos órgãos do sistema de garantia de direitos que “não está contribuindo de fato e de direito para esses adolescentes principalmente saírem dessa situação”.

E capacidades:

- “o contraturno escolar deve ser da responsabilidade da educação e não da ação social” para que “as crianças sejam atendidas por profissionais graduados, pós-graduados, bem formados: essas mesmas crianças, no outro horário inclusive dentro da escola, se admite que sejam atendidas por gente que não tem formação nenhuma”;
- a destinação em caráter de prioridade no orçamento para as políticas de direitos e para a contratação de pessoal qualificado;
- uma relação em rede.

4.2.2 Resultado das Entrevistas com os Conselheiros Tutelares (Grupo II)

Foram entrevistados os conselheiros tutelares da zona Norte (1) e da zona Sul (1) do município de Maringá, observando que Maringá possui dois conselhos tutelares, divididos por zonas de atendimento¹¹. A seguir o resultado das entrevistas.

4.2.2.1 Gestão dos Conselhos

- a) observam-se divergências nos sentidos dados pelos conselheiros entrevistados em relação à gestão dos conselhos tutelares, no que se refere às condições materiais e recursos humanos. Assim como também aqueles divergem sobre o orçamento municipal na destinação de verbas para o funcionamento do Conselho: 50% consideram que o Conselho tem as condições materiais necessárias e verbas suficientes para o seu funcionamento. E 50% consideram que não tem. Portanto, os dados apontam condições diferenciadas de gestão dos conselhos.

Indicaram os seguintes limites:

- a falta de equipamentos, materiais e funcionários;
- a falta de “agilidade no processo de aprovação para os conselheiros participarem de eventos”.

E capacidade:

- a ampliação de verbas para capacitação dos conselheiros e participação em eventos.

¹¹ Criados pelas leis municipais n.ºs. 2.773/1990 e 7.406/2006 respectivamente, o número de conselhos tutelares atende à Resolução n.º 75/2001 do Conanda que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos conselhos tutelares em relação à população, ao recomendar a criação de um Conselho Tutelar a cada 200.000 habitantes. O segundo Conselho Tutelar do município de Maringá foi eleito em 2007 e instalado em 2008, conforme Lei Municipal n.º 7.406/2006, artigo 21. O processo de escolha dos conselheiros atende à Res. n.º 75/2001 do Conanda que recomenda eleição direta, aberta a todos os eleitores do município em dia com suas obrigações eleitorais (a partir da Lei Municipal n.º 5.349/2001). Compostos por cinco conselheiros titulares, cada um deles sendo remunerado pelos cofres públicos do município conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 131 a 135).

- b) cem por cento dos conselheiros entendem que a atuação do Conselho se dá de forma colegiada e que também não contam com assessoria técnica de um órgão, buscando-a em toda a rede de atendimento municipal e nos núcleos de defesa da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e das faculdades privadas do município. Não indicaram limites.

E capacidade:

- um “suporte maior e assessoria da rede de atendimento e das instituições de ensino”.

- c) cem por cento dos conselheiros tutelares entendem que não assessoram o Poder Executivo local.

Indicaram os seguintes limites:

- a dificuldade de assessorar o Poder Executivo na elaboração do orçamento público deve-se ao fato de este vir “praticamente pronto, quando você é chamado para discutir a questão do orçamento ele só vem para você tomar conhecimento de alguns remanejamentos de recursos [...]”.

E capacidades:

- a “capacitação permanente dos conselheiros tutelares”;
- ampliação da “assessoria da rede de atendimento e das instituições de ensino”.

4.2.2.2 Capacitação

Em relação à capacitação, 100% responderam que são capacitados, mas não de forma permanente, nem suficiente.

Indicaram os seguintes limites:

- a capacitação esporádica e insuficiente;
- a “falha do gestor em relação à capacitação”.

E capacidade:

- a capacitação permanente de toda a rede de atendimento, “inclusive dos representantes das instituições de ensino envolvidos nesse processo”.

4.2.2.3 Ação Institucional

- a) em relação às ações institucionais para garantia de direitos do adolescente em conflito com a lei, 100% responderam que não utilizam de “nenhum artifício ou ação para isso”. Entendem que o Conselho Tutelar “não responde pelas medidas socioeducativas” em relação ao adolescente em conflito com a lei.

Indicaram os seguintes limites:

- a atuação do CT é “restrita ao acompanhamento de casos quando é informado ou tem conhecimento do que não está correto”;
- a falta de condições do Conselho Tutelar “para melhorar a fiscalização”;
- a falta de “maior divulgação do Conselho Tutelar”.

E capacidade:

- o “apoio do CMDCA e do Poder Executivo ao Conselho Tutelar para exercer o controle e fiscalização das medidas socioeducativas”.

- b) em relação à divulgação das ações e resultados da atenção ao adolescente em conflito com a lei, 100% entendem que “não têm responsabilidade pelas medidas socioeducativas, somente pelas medidas de proteção”.

Não indicaram limites ou capacidades.

4.2.2.4 Articulação e Integração

- a) com o Sistema de Justiça, 100% responderam que se articulam com esse Sistema. No entanto, os dados apontam para maior articulação com o Ministério Público e com o núcleo de defesa da UEM (NEDIJ) e das faculdades privadas, pois entendem que o Ministério Público tem sido “um interlocutor junto ao judiciário da nossa fala”. Também se articulam com os órgãos de defesa instalados na UEM e faculdades privadas do município na assessoria jurídica ao Conselho.

Indicaram os seguintes limites:

- a falta de “espaço para dialogar com o Poder Judiciário”;
- as dificuldades na articulação com a Delegacia do Adolescente que ainda não está instalada como delegacia especializada, conforme exigência legal e “os meninos e meninas continuam em celas da cadeia pública na 9ª. SDP separada [sic] dos adultos, mas no mesmo local. Relação conflituosa com o delegado, dificuldade de acesso no interior da delegacia”.

E capacidade:

- o acesso dos conselheiros ao “interior da delegacia”.

- b) com as secretarias municipais, 100% dos conselheiros entendem que têm “um debate bom” com a educação, saúde, assistência social, esporte e cultura até necessitar do atendimento, “mas todas as vezes que nós vamos buscar esses encaminhamentos, apontar as dificuldades em relação à demanda para a área da assistência, nós temos um conflito”. Entendem que esse é um debate que precisa ser melhorado. Apesar de verificarem a resistência dos gestores das políticas públicas, no atendimento de crianças e adolescentes com

direitos violados, os conselheiros consideram que têm uma boa relação e articulam com as secretarias municipais.

Indicaram os seguintes limites:

- a Secretaria de Esporte e Lazer não tem uma política que atenda às crianças e aos adolescentes do município;
- a relação com a Secretaria da Saúde é conflituosa, pois entendem que a demanda dos casos de drogadição (ou dependência química) é responsabilidade da área da saúde, que não tem esse serviço organizado (prevenção e tratamento), o que dificulta a requisição de serviços pelo CT (aplicação das medidas de proteção): em alguns casos, somente conseguem essa inclusão com a “intervenção do Sistema de Justiça”;
- o atendimento à criança e ao adolescente é “insatisfatório e não corresponde às necessidades e à demanda existentes”;
- o desrespeito por parte do Executivo em relação à “autonomia do Conselho Tutelar”, que é “tratado por funcionários como uma secretaria ou órgão da prefeitura”;
- o fato de as “filas de espera não serem reconhecidas” pelas secretarias e departamentos responsáveis;
- a falta de “mobilização e atividades que envolvam crianças e ações com as famílias”.

E capacidades:

- a revisão dos programas sociais, “eles são ainda assistencialistas e sem continuidade [...]”;
- a ampliação “dos sistemas que não estão adequados para atender à nossa demanda”, ampliação das vagas, principalmente na educação infantil;
- a revisão das “metodologias do trabalho das escolas e melhoria das condições de trabalho do professor” com investimento na capacitação deste;

- a área da saúde “necessita ampliar as ações preventivas, criar e ampliar programas para a drogadição e vagas para atendimento, com instalação de clínica terapêutica para atendimento permanente” e tratamento de crianças e adolescentes drogaditos no município;
- a promoção de esporte, lazer e cultura “fora dos espaços públicos com educadores nas ruas”.

c) com o Poder Executivo, 100% entendem que é uma relação “conflituosa”: de reivindicações e de cobranças ao Poder Executivo quanto à “falta de políticas públicas na atenção à criança e ao adolescente no município”. A relação é mais próxima ao órgão gestor (SMASC) do que em relação ao chefe do Executivo ou de seu gabinete. Entendem que o prefeito atende a todas as reivindicações do Conselho Tutelar por meio de sua assessoria jurídica ou secretaria. Com o Poder Legislativo, 100% entendem que inexistente uma relação, “pois são muito distantes”.

Indicaram os seguintes limites:

- a falta de políticas de atenção integral à criança e ao adolescente;
- o desconhecimento do Legislativo do atendimento do Conselho Tutelar.

E capacidades:

- a relação mais próxima entre as secretarias gestoras das políticas públicas;
- a rede “tem que começar com os poderes constituídos”: Executivo, Legislativo e Judiciário;
- o fato de o sentido dado pelo conselheiro ser o de que “[...] se vai começar uma política na rede, teria que começar de cima para baixo” e ao contrário do que acontece hoje, “está vindo de baixo para cima: os pequenos estão querendo se reunir para implementar política e os grandes não estão pensando nisso, então está sendo muito cômodo”;

- a necessidade de se estabelecer uma relação articulada/integrada entre os três poderes;
- a importância de os vereadores conhecerem o trabalho do CT;
- a definição da “responsabilidade das políticas públicas” na questão da dependência química.

d) com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 100% entendem que a relação é “conflituosa”. Entendem que alguns conselheiros de direitos têm uma visão do que é o Conselho Tutelar, um respeito pelo Conselho, “mas nesta gestão, as dificuldades são muito grandes e não conseguem se articular”. Entendem que enquanto o Conselho dos Direitos poderia estar “implementando os equipamentos públicos, melhorando a qualidade de trabalho para o Conselho Tutelar atuar, ele fiscaliza, atrapalhando muitas vezes o trabalho do Conselho Tutelar”, assim “o conflito é muito grande [...]”.

Indicaram os seguintes limites:

- o desrespeito de representantes do CMDCA ao CT e o CMDCA “atrapalha muitas vezes o trabalho do Conselho Tutelar”;
- o desconhecimento do papel do CMDCA gera “confusão interna”.

E capacidades:

- “o CMDCA, hoje, em Maringá precisa ser revisto”;
- a “implementação dos equipamentos e programas, dando qualidade de trabalho para o Conselho Tutelar”.

e) com o Fórum Regional DCA e movimentos sociais, 100% entendem que não há uma articulação, “o Conselho Tutelar surge depois do Fórum de Defesa dos Direitos no Brasil”. Entendem que o Fórum Regional AS/DCA de Maringá “não é um fórum de defesa dos direitos, é um fórum de assistência social, atuam a [sic] assistência social com a defesa dos direitos de crianças e adolescentes”, o que

“na prática deveria ser o fórum de defesa dos direitos da criança e do adolescente dizendo para a assistência onde está a falha”. Consideram-no “um Fórum misto entre a política da Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente, um atraso nos debates sobre os direitos infanto-juvenis”.

Indicaram os seguintes limites:

- os participantes do Fórum AS/DCA “[...], não abrem a discussão e quando o Conselho Tutelar questiona alguma coisa dá a impressão que a gente está fazendo oposição”;
- as discussões “não são abertas como deveriam ser” nesse espaço público.

E capacidades:

- a necessidade de revisão da representação do Fórum Regional AS/DCA hoje “não só o de Maringá, mas o do Paraná, porque eles estão centralizados em algumas instituições e em algumas pessoas”;
- a instituição de fóruns regional e estadual de defesa dos direitos da criança e do adolescente, desmembrados da política da assistência social;
- a “participação nas conferências dos direitos da criança e do adolescente”.

4.2.2.5 Controle e Fiscalização

- a) Das medidas socioeducativas 100% dos conselheiros responderam que não controlam, acompanham ou as fiscalizam.

Entendem que “não é uma falha só desse Conselho [...], mas pelo que eu conheço no Brasil inteiro, existe essa falha da fiscalização”. Os conselheiros tutelares não têm feito a fiscalização devida e não têm conhecimento do que está sendo feito, e “quando têm conhecimento através de conferência e evento [...], a gente tem uma certa resistência à

fiscalização das medidas socioeducativas”, porque entendem que existe o programa específico para execução da medida socioeducativa e a “promotoria já acompanha”.

Indicaram os seguintes limites:

- a participação no controle do orçamento público;
- a relação que o Conselho tem com cada lugar; a falta de definição ao que compete a cada órgão;
- a resistência do Conselho ao controle e fiscalização das medidas socioeducativas;
- a falta de capacitação permanente dos conselheiros;
- a estrutura técnica, pessoal e material limitada;
- a falta de tempo, pois “a demanda está muito grande”.

E capacidades:

- a capacitação dos conselheiros;
- a definição, esclarecimento e conhecimento de cada função.

b) do orçamento público municipal, 100% entendem que não controlam o orçamento, porque, quando são “chamados pelo gestor, as políticas já foram pré-definidas pelas secretarias e não temos mais o que fazer a não ser dizer para alguns vereadores fazerem alguns ajustes”. No entanto, 100% entendem que participam da elaboração do Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente elaborado pelo CMDCA.

Indicaram os seguintes limites:

- o orçamento municipal “já vem pronto e pouco do que se aprova é executado”;
- a falta de “condições técnicas do conselheiro” para assessorar;
- a perda de verbas de secretarias no orçamento público porque “o Poder Executivo dá preferência para outros setores”.

E capacidades:

- a capacitação dos conselheiros para “assessorar o orçamento público”;
- a ‘assessoria técnica’;
- a “prioridade do orçamento público para a área dos direitos da criança e do adolescente”.

c) quanto aos instrumentos jurídicos para garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei utilizados pelos conselhos, 100% responderam que já se utilizaram das medidas de proteção, ofícios e petições ao Ministério Público e ação judicial contra o Poder Público “exigindo o encaminhamento dos adolescentes aos programas de drogadição”. Entendem que o resultado tem sido satisfatório até porque “têm noticiado o Ministério Público quanto a isso”.

Não indicaram limites ou capacidades.

d) quanto ao controle do FIA municipal, existe divergência entre os conselheiros: 50% responderam que controlam o orçamento do FIA e têm participado das deliberações do FIA e 50% não os acompanham.

Não indicaram limites ou capacidades.

e) na prestação de contas do Conselho Tutelar, 100% entendem que prestam contas de suas ações para o CMDCA (Maringá); Promotoria da Vara da Infância e Juventude; Poder Executivo e aos cidadãos em geral. E que o SIPIA¹² “é uma ferramenta de prestação de contas, a qual fornece dados atualizados e com números do que é feito pelo

¹² O Sistema de Informação para a Infância e Adolescência é um sistema nacional, informatizado de registro e tratamento de informações sobre a garantia dos direitos fundamentais preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – colocando-se, pois, como um instrumento para ação dos conselhos tutelares e dos direitos, nos níveis municipal, estadual e federal. O sistema permite que os conselheiros registrem, acompanhem e encaminhem medidas apropriadas para os casos de direitos violados (Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/deliberacoes.htm>>. Acesso em: 15 out. 2009).

Conselho [...]”, entendendo a sua responsabilidade de estar em ordem com a sua atualização.

Indicaram como limite:

- a falta de capacitação para utilização do SIPIA.

E capacidade:

- a capacitação e responsabilidade para utilização adequada do SIPIA.

4.2.2.6 Avaliação

Em relação à avaliação da política socioeducativa de direitos na atenção aos direitos fundamentais¹³ do adolescente em conflito com a lei no município de Maringá, os conselheiros avaliam que “a falta do atendimento aos direitos fundamentais acaba contribuindo para a situação de infração do adolescente, o próprio sistema de garantia de direitos acaba promovendo a criminalização”. Entendem que é preciso, primeiro, tomar cuidado com a punição sem critério pedagógico e técnico, o que levou a se cometer e questionar onde estão as deficiências das políticas públicas. É a falta do atendimento aos direitos fundamentais “que gera a criança infratora”. Em relação ao sistema socioeducativo, consideram “deficitário, as medidas de proteção estão a desejar tanto quanto as socioeducativas em Maringá”. Avaliam que a falha do sistema de atendimento socioeducativo “começa no Conselho Tutelar e vai para as demais instituições”.

Indicaram os seguintes limites:

- o “desconhecimento dos conselheiros da situação do adolescente em conflito com a lei”;
- as dificuldades do atendimento aos direitos fundamentais por parte do Estado: falta de programas, de condições, de comprometimento;
- a falta de uma “delegacia específica para atendimento ao adolescente”;

¹³ Vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária.

- a política estadual “ainda é desconhecida dos conselheiros”;
- a demora nos investimentos;
- o cumprimento de medidas socioeducativas em outros centros, “fora de Maringá”;
- a grande demanda para o atendimento: os conselheiros não têm “para onde encaminhar os adolescentes”;
- a falta de um trabalho preventivo;
- os limites no “trabalho com as famílias” para inserção destas nas políticas públicas.

E capacidades:

- a “ampliação de vagas para esporte, lazer e cultura, profissionalização, contraturno escolar”, em atendimento aos direitos fundamentais;
- a integração dos sistemas de atendimento;
- a instalação da “delegacia especializada” para atendimento do adolescente em conflito com a lei;
- a implantação das medidas socioeducativas em regime fechado no município;
- as informações mais claras;
- o “investimento em políticas públicas para o adolescente em conflito com a lei”.

4.2.3 Resultado das Entrevistas com os Educadores do Centro de Referência Socioeducativo (Programas socioeducativos municipais – Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade) – (Grupo III)

Foram entrevistados os trabalhadores (quatro)¹⁴ do Centro de Referência Socioeducativo que executam os programas socioeducativos municipais. O Centro tem

¹⁴ O CRSE conta com os seguintes recursos humanos: uma psicóloga; uma assistente social; dois educadores de base; um auxiliar administrativo; dois auxiliares de serviços gerais; uma diretora, todos trabalhadores com carga horária de 40 h (Fonte: Relatório Anual, CRSE, Maringá, 2008).

como público alvo, jovens e adolescentes em conflito com a lei na faixa etária de 12 a 21 anos de idade¹⁵. A seguir, os resultados das entrevistas.

4.2.3.1 Gestão dos Programas

- a) quanto à dinâmica da equipe, 100% dos entrevistados entendem que existe um trabalho integrado no Centro de Referência Socioeducativo (CRSE) com as equipes dos programas socioeducativos de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Entendem a importância dessa integração e dessa “troca” para o atendimento e encaminhamento dos adolescentes e das famílias destes. Há “uma divisão de papéis, mas não divisão de trabalho”, porque o instrumento de entrevista do programa e a agenda que vêm do Judiciário são amplamente discutidos e o adolescente é atendido pelas duas equipes (LA e PSC). Consideram o atendimento individual do adolescente fundamental para se “formar primeiro o vínculo com esse adolescente, com essa família para garantir alguns encaminhamentos e acompanhamentos”. Os educadores atuam como corresponsáveis nesse processo e observam que a maioria dos adolescentes em conflito com a lei tem família e que “são casos muito esporádicos de adolescentes em situação de exclusão, de alto grau de exclusão, a gente tem mais a vulnerabilidade social média, média complexidade e todos têm família”. Outro ponto considerado por eles é a referência da equipe para os adolescentes e famílias mesmo depois do cumprimento das medidas, eles retornam ao Programa quando necessitam de informações e orientações.

Outro resultado observado pelos educadores foi em relação ao adolescente em conflito com a lei com violações ou, como denominam, “com um grau de vulnerabilidade social”; caso ele volte a ter problemas, “ele não cai em ato infracional”; pode retornar ao consumo de drogas, por exemplo, mas não comete novo ato infracional. E

¹⁵ Fonte: Relatório Anual, CRSE, Maringá, 2008.

o resultado deve-se ao fato de a equipe “reforçar os valores e os valores deles são invertidos, porque eles vivem naquele lugar que [sic] tudo que falam é crime, é arma, é tráfico de drogas”. Quando o adolescente chega ao CRSE, “começa a pensar um pouco nisso, o meio em que ele vive, o que ele ouve e aquilo passa a se tornar a coisa mais corriqueira para ele, roubar um carro ou roubar uma galinha é a mesma coisa, apontar uma arma [...]”. Os educadores entendem que o seu trabalho influencia nas mudanças na questão de o adolescente não infracionar. Outra constatação foi em relação ao aumento do consumo de drogas químicas principalmente do craque no município,

mas ao [sic] nível de senso comum, eu acho que o advento do craque é uma coisa que dá para observarmos de cinco anos atrás até agora, nós não tínhamos quase usuários de craque, não se falava muito em craque ainda nessa clientela dessa faixa etária quando nós entramos. Nosso primeiro ano de trabalho nós tínhamos 20 casos em média/ano [no] nosso segundo ano, eu acho que levantamento a gente já fez, dobrou para 40 [...].

Além do aumento do consumo de drogas, especialmente do “craque”, também entendem que o aumento da demanda do CRSE deve-se também à “linha direta” negociada entre a equipe, a direção do CRSE e a Promotoria de Justiça da Comarca de Maringá, o que agilizou o trabalho, considerando-se um avanço, porque acelerou o cumprimento da medida socioeducativa, resgatando-se o sentido pedagógico da intervenção e aplicação da medida.

Antes nós não sabíamos que esse menino tinha uma medida socioeducativa, então na verdade, gerou mais demanda, mas também a gente tem um trabalho muito mais efetivo, porque ele terminou de sair, no momento que aconteceu o fato [...], então quando a gente vai trabalhar não é bem assim, que existe um sistema socioeducativo [...].

Consideram que com o avanço do trabalho da equipe aumentou também a demanda do atendimento significativamente. A ampliação do trabalho inclusive no atendimento de adolescentes que usam craque sem ter cometido ato infracional “[...] orientação de pais de vez em quando eu faço sem ele ter ato infracional, a pessoa chega desesperada, então a gente sabe os canais de serviços de como fazer esse trabalho minimamente”.

Indicaram os seguintes limites:

- o maior desafio é a inclusão dos adolescentes: “chega uma hora que você não tem mais o que fazer, não tem mais para onde mandar”;
- a demanda é crescente e a equipe de técnicos não dá conta da demanda de LA que é tão grande quanto a de PSC, “[...] Daí vai pecar em qualidade [...]”; muitas atividades para desenvolver no cumprimento das medidas e faltam recursos: “falta de tempo, de pessoal qualificado e de outras propostas”;
- a “avaliação psiquiátrica na área da saúde”;
- a “complexidade da inclusão do adolescente, especialmente na faixa de 14 e 15 anos, em cursos profissionalizantes”, porque são para maiores de 16 anos “e quando ele tem dezesseis anos, a defasagem escolar é tão grande que ele não atende à escolaridade mínima que é exigida para inclusão nesse tipo de curso” e também “inclusão no mercado de trabalho por causa da baixa escolaridade”;
- o retorno e a permanência desses adolescentes na escola, “você não consegue uma inclusão mínima com permanência no critério escolar”; e “não existe uma política municipal que dê um apoio nessa área, até na Prestação de Serviços a rede escolar municipal ela é fechada [...]”. Falta comprometimento da escola com o adolescente em conflito com a lei;
- a rede de atendimento é deficitária e os educadores do CRSE “cavam” atendimento porque é “passo individual, profissional e individual de cavar espaço para fazer esse trabalho”;
- a “defasagem no município de políticas públicas de esporte, lazer e cultura”;
- a falta de atividades no contraturno escolar,
- a falta de um profissional na área da educação (pedagogo) que “atua com a equipe do CRSE numa concepção de preparo para inclusão social na escola”;
- o aumento da dependência química entre os adolescentes. A dificuldade é: “como tratar esta questão?”

- o atendimento em relação às demandas da família; por exemplo, “a demanda das famílias desempregadas e o comprometimento dos pais no acompanhamento de seus filhos”;
- os “instrumentos de trabalho defasados precisam ser refeitos”.

E capacidades:

- a realização de um trabalho com as escolas e instituições para a inclusão escolar com a contratação de um profissional na área da educação para a equipe do CRSE;
- a inclusão do adolescente nos bens e serviços públicos de acordo com suas peculiaridades e necessidades;
- a ampliação da equipe com a contratação de profissionais;
- a “implantação das oficinas no CRSE com profissionais das áreas específicas”. As oficinas terão aulas de: informática, música ou dança, duas equipes de futebol em dois bairros;
- as “visitas a todas as casas das famílias dos adolescentes, pelo menos uma vez”, para conhecer “o contexto, o bairro ou a casa, para atendimento familiar, proporcionando uma reunião familiar”;
- a “informatização dos dados do trabalho do CRSE para facilitar o atendimento e acompanhamento das medidas”;
- a “mudança radical na metodologia das escolas e na formação de professores”.

b) em relação ao nível de satisfação com o trabalho, 100% responderam que é satisfatório.

Indicaram os seguintes limites:

- o “desafio de cada entrevista”;
- a compreensão de “como lidar com os conflitos familiares”.

E capacidade:

- “o trabalho em conjunto, a dinâmica do trabalho em equipe”.

- c) em relação às normas definidas pelo CONANDA, 75% responderam que os programas seguem as normas do CONANDA (SINASE) e 25% não souberam responder. Os educadores entendem que seguem as normas, mas falta conhecer melhor o SINASE, trabalham mais a integração com o sistema fechado “[...] a gente tem contato com todos adolescentes que são de Maringá e que estão no sistema fechado, cumprindo medidas em outros municípios, por meio de uma assessoria articulada com os trabalhadores desse sistema”. A relação se dá por meio de “visitas, contato via telefone e relatórios”, para que, quando o adolescente cumprir a medida, “possam direcionar o atendimento no município”.

Indicaram os seguintes limites:

- a “falta de tempo para sistematizar e avaliar” os procedimentos exigidos pelo SINASE;
- o SINASE tem uma determinação de 20 atendimentos por profissionais e “o CRSE não pode recusar receber os adolescentes encaminhados pelo Poder Judiciário”: com o crescimento da demanda, consideram a determinação do SINASE “inviável”;
- a falta de recursos humanos para atender à demanda.

E capacidade:

- a “implementação do SINASE nos três níveis da federação”.

- d) em relação ao Plano de Atendimento Individual, 50% responderam que não existe o plano individual de atendimento e 50% responderam que existe. No entanto, o que se observa é que todos entendem que o próprio atendimento feito pelo CRSE é individual e, de acordo com as peculiaridades do adolescente e sua família, fazem uma entrevista inicial e todos os atendimentos são anotados, essa é “uma prática comum adotada desde o princípio do CRSE”. Os que responderam negativamente entendem que não fazem, embora tenham todo

material, porque normalmente acabam “sabendo tudo do adolescente”, mas não têm “sistematizado, seria um plano especial”.

Indicaram o seguinte limite:

- a falta de condições da equipe.

E capacidade:

- “a sistematização do Plano de Atendimento Individual”.

e) em relação à proposta pedagógica, 100% entendem que existe a proposta elaborada em 2002, logo após a criação dos programas socioeducativos (2001), pela primeira equipe de trabalho desses programas socioeducativos.

Indicaram os seguintes limites:

- a demanda é muito grande e falta tempo para implantar a proposta pedagógica criada em 2002: o trabalho de base, “ainda têm coisas lá que têm que ser operacionalizadas, é um projeto bom”.

E capacidade:

- a “organização e sistematização de um banco de dados”.

f) Em relação ao trabalho realizado com as instituições receptoras dos adolescentes dos programas socioeducativos, 100% dos trabalhadores responderam que a equipe realiza um “trabalho pontual para encaminhamento dos adolescentes”, mas não realiza um trabalho sistemático de preparação das instituições/órgãos e das empresas para recebê-los. Eles visitam, conversam, observam o tipo de trabalho que a instituição/órgão, programa ou empresa têm para ser executado, “temos uma pessoa de referência; quando o adolescente daquele bairro vai ser encaminhado para cumprir serviço naquela instituição”, contam com o olhar, a sensibilidade e a avaliação do educador.

Indicaram os seguintes limites:

- a resistência das instituições/órgãos públicos, a “falta de preparo das secretarias municipais em receber o adolescente em conflito com a lei”;
- a “falta de tempo” para preparar o pessoal recebedor.

E capacidade:

- o “treinamento da equipe de trabalho”, para capacitar o pessoal das instituições/órgãos, programas e empresas recebedoras.

g) em relação à participação das famílias nos programas, 100% entendem que é importante a participação mais efetiva das famílias e entendem que se amplia essa relação com o CRSE e são “notórios” os resultados “ficou melhor em termos do compromisso da família [...]”.

Indicaram o seguinte limite:

- “condições precárias de realização do trabalho nos bairros” ou nas “casas dos adolescentes”.

E capacidade:

- um educador ou pessoa nos bairros dos adolescentes como referência para o adolescente.

4.2.3.2 Capacitação

Em relação à capacitação dos trabalhadores, 100% responderam que são capacitados.

Indicaram os seguintes limites:

- as capacitações das quais participam estão “aquém da necessidade e do conhecimento dos profissionais que atuam nos programas”, não

respondem às suas necessidades, “e uma por ano é pouco”, elas não são executadas regularmente;

- o desconhecimento na área da infância “porque é uma área muito difícil, ela é minuciosa, então a gente vê um desinteresse [...]”.

E capacidade:

- a garantia do “estudo do Estatuto da Criança e do Adolescente nas grades curriculares dos cursos de graduação”.

4.2.3.3 Ação Institucional

- a) em relação às ações institucionais para garantia dos direitos: 50% responderam que existem ações e 50% responderam que não existem. No entanto, todos entendem que podem atuar indiretamente, mas não diretamente.

Indicaram os seguintes limites:

- a dificuldade do trabalho em rede é porque não conseguem atingir “por mais que insistam”, não chegam e “se chega[m], não avança[m] e pode ser um avanço dependendo da concepção da pessoa que estiver lá, da gerente, da diretora, da secretária [...] mas ainda entendo[em] que é uma questão de gestor [...]”. Entendem que a rede não funciona “porque você discute rede com quem está na ponta o tempo todo [...]”;
- os educadores dos programas entendem que o Centro fica muito afastado, “[...] isso aqui parece que é um órgão isolado, um trabalho isolado, parece que nós somos meio que ilhados [...]”;
- a não-instalação da Defensoria Pública.

E capacidades:

- a “construção da rede de atendimento com procedimentos de operacionalização definidos pelos gestores” das políticas públicas;

- a “luta da área do direito da infância para que haja a instalação da Defensoria Pública”.
- b) quanto à divulgação das ações e dos resultados do trabalho 100% entendem que não divulgam “até porque o gestor pede para não divulgar nada, para não informar nada daqui que não seja liberado pela Secretaria”

Indicaram os seguintes limites:

- os trabalhadores não têm “[...] autorização do gestor para divulgar os dados”;
- a falta de informatização dos dados, o CRSE “não tem um programa adequado que permita tabular os dados com facilidade”.

E capacidade:

- a informatização dos dados, “porque a pesquisa é fundamental para orientação e avaliação do trabalho”.

4.2.3.4 Articulação e Integração

- a) com o Sistema de Justiça, 100% entendem que articulam com o Sistema de Justiça principalmente com o Ministério Público que é uma relação “afinada” e que vêm “alimentando” essa relação com reuniões periódicas para discutir os casos; o acompanhamento é somente do Ministério Público e este não tem equipe técnica, conta somente com estagiários para auxiliar a promotoria.

Indicaram os seguintes limites:

- a relação com a delegacia ainda é muito distante, “o acesso é o básico e depende do delegado que estiver lá”;
- a relação precária com o NEDIJ que não substitui a defensoria pública;

- a relação com o Judiciário e sua equipe “a gente praticamente não se relaciona, nem com a equipe profissional também, eles trabalham mais com adoção, com outras discussões, mas eles não entram na discussão da socioeducação”.

E capacidades:

- a implantação da Defensoria Pública no Estado do Paraná;
- a “sistematização das relações em rede de atendimento no Sistema de Justiça”.

b) com as secretarias às políticas públicas (educação, saúde, cultura, esporte e lazer e assistência social), 50% responderam positivo e 50%, negativo. Entendem que há uma contradição na compreensão de seus papéis e das concepções e diretrizes da política de direitos da criança e do adolescente e principalmente em relação ao adolescente em conflito com a lei.

Indicaram os seguintes limites:

- a falta de prática de articulação em rede:

Falta amadurecer essa visão sistêmica também, não tem essa leitura ao [sic] nível de governo [...], na verdade, como está estruturado o saber na nossa sociedade [...]? Se a gente observar uma Universidade, são departamentos, são cursos, cada um é uma ilha de certa forma, se a gente for observar uma prefeitura, nós vamos ter uma estrutura de secretarias que cada uma é uma ilha, então a gente tem muito para aprender.

- a avaliação psiquiátrica para o adolescente, porque “quando [se] precisa de algo mais aprofundado, não tem”;
- a falta de tempo e de recursos humanos para a equipe de trabalho.

E capacidades:

- o rompimento da visão fragmentada e “entendimento do ser humano de uma forma mais holística e ainda nós temos chão para chegar a esse olhar, por mais que a gente discute o homem holístico nós estamos ainda na especialidade [...]”;

- a necessidade de “procedimentos para atuação em rede a partir dos gestores”.

c) com o Conselho Tutelar, 100% entendem que praticamente não existe, “raramente em algum caso de internamento de adolescente ou caso precisem de alguma coisa, mas muito pontual”.

Indicaram o seguinte limite:

- “a lei não prevê essa relação com o Conselho Tutelar que justifique essa articulação”.

Não indicaram capacidades.

d) com o CMDCA 75% responderam não têm participação efetiva, também é uma relação distante, eles não participam das reuniões e os representantes do CMDCA “[...] vieram uma vez só, mas há muitos anos”. Embora os trabalhadores não participem do CMDCA, participam das conferências dos direitos da criança e do adolescente.

Indicaram o seguinte limite:

- a “inexistência de um representante no CMDCA o que prejudica a participação do CRSE nas reuniões do Conselho”.

E capacidades:

- a “representação do CRSE no CMDCA”.

e) com o Fórum Regional DCA e movimentos sociais de defesa de direitos entendem que não há relação com o Fórum (100%), pois a participação se dá nas conferências de direitos da criança e do adolescente para onde também levam os adolescentes em conflito com a lei para participar.

Limite:

- “a participação é somente nas conferências, mas também sempre como ouvintes [...] a gente não tem uma cadeira”.

Capacidade:

- a melhoria do “trabalho que já vem sendo realizado para a participação dos adolescentes em conflito com a lei nas conferências de direitos da criança e do adolescente e dos meninos e meninas”.

4.2.3.5 Controle e Fiscalização

- a) das medidas socioeducativas, 100% responderam que controlam através de instrumentos que o adolescente assina todos os dias quando agendados pelos profissionais através de relatórios enviados para a Vara da Infância e Juventude da comarca de Maringá. Têm um banco de dados que informam a situação do adolescente em cumprimento de medidas,

uma forma de controle de prestação de serviços, no tempo de cumprimento das medidas também é feito um relatório conclusivo mais completo e tudo isso é registrado em quatro cópias. É uma forma de garantir porque nós já tivemos casos de adolescente ter cumprido medida e depois de dois anos ele ter sido já detido porque lá não constava que ele tinha cumprido a medida socioeducativa, [...]. Também tem toda a documentação dele, quando ele vai para a Prestação de Serviços ele tem outro instrumento de controle lá na instituição que acolhe esse adolescente também que garante [...] tivemos problemas [...] de [sic] documentação e aqui nós temos tudo documentado de várias formas, para controle e garantia das medidas.

Indicaram os seguintes limites:

- a definição em relação às medidas cumulativas aplicadas pelo Judiciário: medidas socioeducativas cumulativas com medidas de proteção, “à qual equipe caberia a abordagem se a equipe do CRSE ou se a do CREAS que fazem a abordagem de adolescente, criança e acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade social?”.

Não indicaram capacidades.

- b) do orçamento público municipal 100% responderam que não exercem o controle ou fiscalização porque não têm essa função, entendem que é responsabilidade do órgão gestor da política socioeducativa de direitos.

Não indicaram limites ou capacidades.

- c) em relação aos instrumentos jurídicos para garantia dos direitos dos adolescentes, 100% responderam que não os utilizam. Os

instrumentos de controle que nós utilizamos são os relatórios, até através de relatórios usamos para fazer troca de medidas quando avaliamos que a medida aplicada não é cabível para aquele tipo de ato infracional, a gente faz o relatório para fazer troca de medida, isso é comum, mas outros instrumentos jurídicos como *Habbeas Corpus*, Mandado de Segurança, essas coisas não.

Não indicaram limites ou capacidades.

- d) em relação à prestação de contas, 100% responderam que o Centro de Referência Socioeducativo presta contas de seu trabalho e resultado através de relatórios semestral e anual para a SMASC e Secretaria Estadual da Criança e da Juventude.

Indicaram o seguinte limite:

- os formulários dos relatórios são “supercomplexos”.

Não indicaram capacidades.

4.2.3.6 Avaliação

Cem por cento avaliam que a política de direitos socioeducativa na atenção aos direitos fundamentais “tem muito que avançar”.

Indicaram os seguintes limites:

- os modelos da “formação dos cursos de psicologia, do serviço social, têm um desafio muito grande [de] saber como fazer a abordagem, como intervir, nos casos dos adolescentes em conflito com a lei [...]”. Entendem que os cursos de formação “não têm essa discussão, a psicologia social discute o indivíduo dentro do contexto social, mas na hora de intervir, de lidar com essa realidade, a gente tem ainda bastante dificuldade de modo geral”;
- a discussão sobre a drogradição “não é da saúde, não é da assistência social, na minha concepção é da saúde, mas ainda o que importa [...] é como lidar com a criança para receber essa demanda”;
- a aplicação das medidas “às vezes é branda ou não está muito correta”; faltam estabelecer algumas referências para a aplicação das medidas socioeducativas, “vai depender da linha de pensamento do promotor e do juiz você [...] ter medidas brandas ou aplicação de medidas mais rígidas”;
- a “inexistência dos programas de privação de liberdade” em Maringá;
- a “falta de profissionais para a equipe” de trabalho do CRSE;
- a “inexistência do Programa de Proteção à Testemunha e à Vítima”.

E capacidades:

- a construção de instrumentais para conseguir intervir, “isso tudo é muito novo e [se] tem muito para estudar e aprender, esse aprendizado, ele não vai avançar se ele não for teórico/prático e se não cruzarmos essas informações e essas vivências [...]”;
- a “ampliação do investimento na medida socioeducativa em meio aberto”;

- o estabelecimento de “critérios mínimos do que é periculosidade para o adolescente em risco, ou o adolescente que coloca a sociedade em risco, minimamente nortear para que haja aplicação da medida”;
- o trabalho com a “prevenção”;
- o “trabalho ao nível pedagógico com a instituição acolhedora, para maior qualidade dessa intervenção” na execução da medida de Prestação de Serviços à Comunidade;
- as oficinas de esporte e cultura realizadas nos bairros dos adolescentes, “enquanto socioeducação a gente tem que fugir dessa concepção de instituição total”. O trabalho “deve ser em rede, uma linguagem comum, uma linha direta no atendimento dos direitos fundamentais” (educação, saúde, esporte, cultura e lazer) com a implantação de programas comunitários;
- a “sistematização e divulgação do que é oferecido pelas secretarias nos bairros”.

4.2.4 Gestor da Política Pública de Direitos da Criança e do Adolescente

Serão apresentados, a seguir, os resultados da entrevista realizada com a Secretária Municipal da Assistência Social e Cidadania (SMASC), gestora executiva da política socioeducativa de direitos em Maringá.

4.2.4.1 Gestão Executiva

- a) em relação à execução da política socioeducativa de direitos em Maringá, a gestora respondeu que é definida de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente e que já existem os programas especiais para atendimento das duas medidas municipais (PSC e LA). Entende que esses programas atendem em local específico, embora sejam vinculados administrativamente ao CREAS (Centro de Referência da Assistência Social), tendo em vista as especificidades

das ações dos programas socioeducativos executadas com os adolescentes em conflito com a lei e suas famílias. Entende que possui uma equipe de profissionais técnicos: advogado, assistente social e psicólogo além dos educadores sociais, “conforme exigido pela Lei Orgânica da Assistência Social e definido pela política de assistência social para o atendimento”.

Indicou os seguintes limites:

- a “resistência da comunidade” e a “resistência das secretarias municipais e de outros órgãos públicos” em aceitar ou receber o adolescente em conflito com a lei e, “a falta de um trabalho com a comunidade, clubes de serviços, empresas e instituições públicas para recebê-los”, tem como consequência a falta de locais com funções e atividades apropriadas para o cumprimento das medidas de Prestação de Serviços à Comunidade;
- o FIA municipal recebe somente recursos da arrecadação do Imposto de Renda (pessoas físicas e jurídicas), “não recebe recursos do orçamento público municipal, estes são destinados para as políticas públicas e não para o FIA”.

E capacidades:

- a realização de um “trabalho de conscientização com a comunidade” para recebimento do adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas de PSC;
 - a ampliação da participação dos adolescentes nas conferências de meninos e meninas realizadas a cada dois anos, “porque opinam e avaliam a política de direitos e porque a participação deles é uma exigência da política e os resultados de suas reivindicações são muito bons”.
- b) em relação ao tipo de orientação recebida para execução das medidas socioeducativas, entende que as orientações são recebidas por gestão, “cada gestor vai tomando ciência da política de assistência social,

sendo que já existe uma estrutura de atendimento ‘montada’”, os programas já estavam implantados quando assumiu. Para a gestão da política da Assistência Social, recebe as orientações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do próprio CONANDA, “que há quase três anos (2006) idealizou o Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE)”, e também orientações estaduais da política da Secretaria Estadual da Infância e Juventude; segue, portanto, as normativas e as orientações da União, do Estado e do município e entende que o trabalho “não é uma coisa isolada, o programa [...] tem que seguir as normativas do Estatuto da Criança e do Adolescente”.

Não indicou limites ou capacidades.

- c) em relação ao retorno dado para a sua equipe de trabalho, a gestora entende que a equipe está preparada, porque tem os técnicos de várias áreas do conhecimento e o apoio através da capacitação profissional. Entende que “não é o ideal está longe de ser o ideal”.

Indicou o seguinte limite:

- “a equipe de trabalho é pequena para o número de adolescentes atendidos” nos programas socioeducativos.

E capacidade:

- a “contratação por concurso público de mais profissionais capacitados”.

- d) em relação às normas do CONANDA que determinam a implantação do SINASE, entende que segue as normas do Conselho embora o SINASE ainda não esteja totalmente implantado nos níveis nacional, estadual e municipal. E que o modelo atual das medidas socioeducativas implantado no município “serve de modelo até para outros municípios que têm dificuldades do Estado do Paraná”. Em Maringá considera “bom o trabalho desenvolvido na execução das duas medidas municipais” (PSC e LA).

A gestora entende que os programas não trabalham somente com meninos e meninas em situação de pobreza,

muitos não são pobres, têm meninos de classes mais abastadas, mais altas que também cometem atos infracionais só que as famílias ricas têm seus meios de resolver, têm advogado, têm psicólogos, têm condições de dar atendimento imediato, de tomar outras medidas com seus filhos que as famílias pobres não têm, porque dependem realmente do Poder Público [...].

Em relação ao atendimento às normas do CONANDA referentes ao atendimento socioeducativo para o adolescente em conflito com a lei, entende que o município atende à intersetorialização dos serviços: a integração dos serviços de educação, saúde e assistência social e diz que “o gestor está trabalhando para que esse adolescente seja acolhido em todas as políticas públicas municipais”.

Indicou os seguintes limites:

- a falta de um trabalho integrado municipal, estadual e nacional;
- os recursos federais são irrisórios para custeio dos programas;
- o CRSE não recebe recursos do FIA nacional;
- “a maior parte dos recursos para os programas socioeducativos é da prefeitura”: funcionários, aluguel do local, alimentação, carro (o programa tem veículo também), motorista.
- a falta de recursos do orçamento público estadual, sendo que os recursos para os programas socioeducativos “ficam restritos ao FIA estadual através do CEDCA/PR”;
- a “inexistência de recursos do FIA nacional através do CONANDA para os programas socioeducativos”, no município;
- “a preocupação maior dos educadores “são os meninos e meninas que vêm da internação de outros locais” do Estado (PR), têm que ser acolhidos no município e não possuem esse trabalho quando do seu retorno.

E capacidades:

- o avanço na implantação do SINASE e “essa preocupação tem que ser nos três âmbitos da federação, com a integração dos três poderes, porque não há outra forma de diminuir o ato infracional”;
- a “ampliação dos recursos da União e do FIA Nacional” para os programas socioeducativos;
- a “implantação do CREAS e priorização dos programas contra o abuso sexual e as medidas socioeducativas”;
- o recebimento de “recursos significativos do FIA Estadual”;
- a melhoria dos equipamentos dos programas;
- o trabalho na articulação com outras secretarias “com o mesmo olhar na acolhida do munícipe”, para integração das políticas públicas;
- o trabalho de “divulgação do SINASE e a ação do governo federal que obrigam os Estados e municípios a implantarem o Sistema”.

4.2.4.2 Capacitação

A gestora entende que se capacita “quando é possível, não tem uma periodicidade, são oportunidades que vão aparecendo”. Diz que prefere que os profissionais do atendimento direito se capacitem porque assim formam multiplicadores e ela “acaba aprendendo aí, por ser gestora, toma conhecimento”.

Indicou os seguintes limites:

- a falta de “previsão dos custos de capacitação no orçamento público”;
- as “capacitações esporádicas”.

E capacidade:

- as capacitações, que já ocorrem com encontros com juízes e promotores de Justiça do Estado e de outros locais do Brasil, “vêm aprimorando os trabalhos em Maringá na execução das medidas socioeducativas”.

4.2.4.3 Ação Institucional

- a) Entende, como principal ação, o trabalho desenvolvido com as famílias dos adolescentes em cumprimento das medidas socioeducativas e a busca da inclusão do adolescente na rede de atendimento, porque este “não fica restrito aos programas, os adolescentes são encaminhados para a rede”.

Indicou como limite:

- o trabalho de inclusão do adolescente e famílias na rede de atendimento.

E capacidades:

- a melhoria das várias ações realizadas em conjunto para “atrair o adolescente” de acordo com os interesses destes;
- a “ampliação dos recursos estaduais” e também do CEDCA/PR;
- o desenvolvimento do “projeto novo da equipe dos programas com oficinas e melhoria do atendimento”.

- b) quanto à divulgação de suas ações e dos resultados referentes às medidas socioeducativas ao adolescente em conflito com a lei, respondeu que não divulga “porque as ações se restringem ao atendimento do adolescente e sua família e isso não é possível divulgar”.

Indicou como limite:

- a impossibilidade legal de “divulgar as ações dos programas socioeducativos”;

E capacidade:

- as “oficinas que serão desenvolvidas no CRSE com os adolescentes”.

4.2.4.4 Articulação e Integração

- a) com as instituições do Sistema de Justiça, entende que há articulação e que ocorre porque os representantes do Sistema de Justiça solicitam: serviços da secretaria, encontrar pessoas, documentos, relatório do cumprimento das medidas socioeducativas, dados de pessoas com problemas mentais e portadores de deficiência. Entende que “[...] é a SASC [que] faz as visitas técnicas e os relatórios para o Judiciário, então o Centro de Referência Especializado Socioeducativo também trabalha em conjunto com a Vara da Infância e Juventude”; é automático esse trabalho, pois o Sistema de Justiça cobra do Poder Público os serviços que muitas vezes aquele não faz, “os quais exigem uma equipe técnica e a SMASC já tem essa equipe”. Considera uma relação normal, com prazos de atendimento, “até porque isso é uma solicitação do Poder Judiciário e tem que ser atendida”. Tudo o que acontece com o adolescente em cumprimento de medidas é comunicado para a Vara da Infância e Juventude (juizado e promotoria).

Indicou como limite:

- “algumas das responsabilidades atribuídas à SASC pelos representantes do Sistema de Justiça, necessitam também da parceria desse Sistema e muitas vezes isso não ocorre”.

Não indicou capacidades.

- b) com relação às secretarias municipais, respondeu que “o município tem gestão plena pelo número de habitantes e deve obedecer às normas da política de atendimento” e, consequentemente, “isso envolve todas as secretarias: educação, saúde, esporte, cultura no trabalho em rede”. Buscam trabalhar integrados, “porque um menino, a criança ou o adolescente que faz parte dos programas da SASC, ele também faz parte da educação, da comunidade, da saúde, do esporte, é uma pessoa só [...]”.

Indicou os seguintes limites:

- a colocação do adolescente, em cumprimento de medidas de PSC em empresas privadas;
- a aceitação e colocação do adolescente nas secretarias municipais por conta de a “condição do adolescente estar cumprindo medida socioeducativa”;
- a falta de “trabalho de conscientização das empresas e das secretarias para recebimento do adolescente em conflito com a lei”;
- a dificuldade das escolas entender e ter um olhar diferenciado para receberem o adolescente, “porque ele já se desligou de certos vínculos”;
- o “atendimento emergencial, diferenciado” no caso do adolescente em conflito com a lei, porque “existem prazos para o cumprimento de medidas”.

E capacidades:

- a realização de um “trabalho educativo e social com as secretarias das políticas públicas” e outros órgãos públicos, além das “empresas privadas para receberem o adolescente em cumprimento da medida de PSC”.
- o trabalho em conjunto com os programas, com o Ministério Público, com a Vara da Infância e Juventude, com o NEDIJ da UEM, para que o adolescente “não precise ir em [sic] diversos lugares para ter o mesmo atendimento”.

c) com relação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, respondeu que “o Conselho toma conhecimento do que está acontecendo com os programas socioeducativos”, porque a gestão tem algumas dificuldades de encaminhamento, “mas o conselho protege dentro daquilo que o próprio Estatuto determina”. O retorno dado pelo gestor é o acolhimento da criança e do adolescente para que possa haver um “local adequado para os adolescentes

cumprirem a medida socioeducativa com orientação, monitoramento e acompanhamento”.

Indicou o seguinte limite:

- a falta de “maior apoio do CMDCA” no encaminhamento dos adolescentes em cumprimento das medidas socioeducativas.

Não indicou capacidades.

d) com relação aos conselhos tutelares, respondeu que aquela se articula através de encontros quando se reúnem “representantes dos conselhos e secretarias municipais das áreas da saúde e educação, do Ministério Público, dos programas socioeducativos, do Conselho Tutelar”. O convite é “extensivo” a todos os órgãos/instituições do Sistema de Garantia de Direitos nesse encontro os participantes tentam dar algum tipo de encaminhamento para melhoria do trabalho, “a gente apresenta umas propostas e a [promotora] também faz os pedidos para ampliar a rede de assistência à criança e ao adolescente”. Cita também alguns bairros que têm vários casos de violações, que “precisam ser melhores atendidos”.

Indicou o seguinte limite:

- o “atendimento aos bairros” pela falta de programas e equipes de trabalho.

E capacidades:

- a “continuidade das reuniões periódicas” com os representantes do Sistema da Garantia de Direitos;
- a “ampliação da rede para melhoria do atendimento dos adolescentes nos bairros”.

- e) com relação ao Fórum Regional AS/DCA e movimentos sociais, respondeu que articula através das reuniões com os representantes do Sistema de Garantia de Direitos.

Não indicou limites.

E indicou a seguinte capacidade:

- a “construção da rede através das reuniões mensais” com todos os setores envolvidos na proteção à criança e adolescente para atendimento imediato dos casos encaminhados.
- f) entre o Município, o Estado e a União, considera que a relação entre aquele e esse é mais fácil, porque estão mais próximos. No nível nacional, considera a “relação mais distante”, a qual se restringe ao recebimento das normativas.

Indicou os seguintes limites:

- a inexistência de capacitação da União para os Estados e municípios. “A União desenvolve os projetos dentro das secretarias de estado e encaminham para os municípios implementarem”;
- “[...] o governo estadual, a gente sabe, não desembolsa nenhum centavo para [...] programa socioespecial, [...], o dinheiro que vem para as medidas socioeducativas é do FIA estadual, determinado pelo CEDCA [...]”;
- a falta de recursos do FIA nacional através do Conanda para os programas socioeducativos;
- a dificuldade de a política do CEDCA (PR) “priorizar os programas de proteção de direitos” quando deveria priorizar também os socioeducativos;
- a falta de maior “[...] preocupação do Estado do Paraná com as medidas em regime fechado de semiliberdade e internação” e com o trabalho a ser desenvolvido quando “os adolescentes retornam do

cumprimento de medidas em outros locais, com programas específicos para os egressos” para o município.

E capacidades:

- a mobilização para que a política nacional na área de proteção aos direitos “não fique só no papel”;
- a cobrança dos poderes estaduais e municipais para que “o SINASE seja realmente implantado da forma como foi idealizado e com descentralização dos recursos por parte dos governos estadual e federal”;
- a União “deve determinar alguma sanção para os municípios que resistem à implantação das normas do CONANDA e do SINASE no Brasil com normativas e fiscalização da União: o município que não implantar [sic] suspende os recursos, como é feito com o SUAS”;
- a exigência dos municípios pequenos quanto à “ampliação das equipes de atendimento com recursos humanos técnicos, competentes, adequados para a assistência social”.

4.2.4.5 Controle e Fiscalização

- a) das medidas socioeducativas, a gestora respondeu que exerce o controle delas e fiscalização das ações através da “gestão plena do SUAS” (Sistema Único de Assistência Social). Nesse sentido repassa para a União todas as ações (por meio de relatórios) e os planos referentes às ações necessárias à criança e ao adolescente no município. Existem os relatórios de avaliação da rede não-governamental, feitos pela SMASC, e “a rede governamental é feita pelas organizações da União e do Estado”. Considera também que os conselhos são os deliberadores da política e responsáveis pelo controle das ações. Avalia que faz “um bom trabalho” e que, em Maringá, existem todos os programas, embora considere que “nós temos que implantar mais alguns CRAS, estamos aguardando sair o

concurso público que [sic] não têm profissionais para chamar. Em seguida vai fazer um concurso único para todas as secretarias terem esses profissionais na [sic] espera durante a gestão”.

Indicou como limite:

- a restrição do atendimento da equipe dos programas socioeducativos em consequência da falta de pessoal “tendo algumas deficiências [...]”.

E capacidade:

- a realização de “concurso público para contratação de pessoal”.

b) do orçamento público, respondeu que tem controle do orçamento da SMASC, que é “geral para toda a rede de assistência social: os centros de referência especializados¹⁶ e a abordagem de rua”. Explica que o próximo Plano Plurianual (PPA) “será elaborado para os três anos deste governo e um ano para desenvolvimento de ações do próximo governo (2010 a 2013)”. Diz que “o orçamento de 2009 foi de aproximadamente R\$14 milhões, porque não existe um percentual para a política de Assistência social [...]”. No entanto, considera que houve aumento orçamentário do ano de 2008 em relação a 2009.

Indicou o seguinte limite:

- a inexistência de um percentual para a política de assistência social, “ficando o orçamento da assistência social dependente da vontade política de sua execução [...]”.

E capacidades:

- a “definição de um percentual para a política de assistência social”;
- o aumento da “execução do orçamento público anual da política da Assistência Social”.

¹⁶ CRAS, CREAS, CRSE.

- c) em relação aos recursos do FIA respondeu que “recebe recursos do FIA municipal e estadual também, do nacional não [...], só através das emendas parlamentares”. Em relação aos recursos municipais diz que “os recursos recebidos pelo FIA municipal são somente os da arrecadação do Imposto de Renda” (pessoas físicas e jurídicas).

Indicou os seguintes limites:

- o não-recebimento de recursos do FIA nacional para os programas socioeducativos;
- a demora da liberação dos recursos das emendas parlamentares.

Não indicou capacidades.

- d) em relação aos instrumentos jurídicos para garantia de direitos, a gestora respondeu que não utiliza e não indicou limites ou capacidades.

- e) em relação à prestação de contas, respondeu que a SMASC presta contas para as Secretarias de Estado da Assistência Social e da Criança e Juventude do Estado e ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) envia relatórios periodicamente. “Os programas socioeducativos têm todos os registros de cada caso”.

Não indicou limites ou capacidades.

4.2.4.6 Avaliação

A gestora avalia que a política socioeducativa de direitos no município de Maringá é efetivada por uma equipe “pequena, mas muito forte, muito boa” que tem “conseguido bons resultados com esse mínimo [...]”, pois considera que existem municípios que não têm sequer isso. Entende que, hoje, Maringá é referência para outros municípios em relação às medidas socioeducativas, “estando mais avançado”, embora

reconheça que para atingir o ideal, “precisaria de muito mais”. Avalia que os programas atendem a todas as classes sociais as quais, muitas vezes, são “marginalizadas ao cumprirem medidas”. E que a gestão ainda tem muitas dificuldades na questão da dependência química (álcool e outras drogas), por conta da não-existência desse tratamento, o município está discutindo a implantação de uma diretoria encarregada de fazer uma unidade terapêutica “a princípio o trabalho será preventivo junto com a saúde e a escola”. Outra questão é o fato de essa “diretoria estar sendo implantada na Secretaria da Assistência Social e não na da Saúde, porque esta ainda não aceita a dependência química como doença”.

Em relação ao atendimento aos direitos fundamentais de educação, esporte, cultura e profissionalização, os adolescentes são encaminhados para as políticas responsáveis e também para algumas empresas monitorados pela SMASC através do TEMM¹⁷ e pela Procuradoria do Trabalho também. Além dos cursos de profissionalização no SENAI¹⁸. Entende que a política da Assistência Social não tem todos os programas para o atendimento socioeducativo e que “grande parte do que oferece é em parceria com a política da educação”.

Indicou os seguintes limites:

- o conflito existente entre a SMASC e a área da saúde na questão da dependência química (álcool e drogas);
- a não-existência de clínicas terapêuticas públicas para tratamento dos dependentes químicos (álcool e outras drogas). Os casos são restritos ao atendimento pela saúde;
- a cobrança pelas ONGs do tratamento dos dependentes químicos; “em Maringá existe em torno de oito unidades terapêuticas, mas todas são ONGs e elas cobram o tratamento, porque não têm condições de manter uma pessoa durante nove meses ou mais sem cobrar”. Considera que a política de assistência social não tem orçamento para

¹⁷ Trabalho de Encaminhamento ao Menor de Maringá (TEMM). É uma ONG, parceira da SMASC que atende jovens entre 14 e 18 anos incompletos, desenvolvendo-lhes cursos de profissionalização e aperfeiçoamento “com o objetivo de criar oportunidades sociais e profissionais para os adolescentes e famílias” (Fonte: SASC, disponível em: <<http://www.maringa.pr.gov.br>>. Acesso em: 02 ago. 2009).

¹⁸ Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

esse tipo de atendimento, embora “a prestação desse serviço sempre esteve vinculada à assistência”;

- o “preconceito da sociedade em relação aos drogaditos”;
- a adequação às exigências legais para os cursos profissionalizantes (idade, escolaridade);
- a inclusão dos adolescentes (meninos e meninas) na escola, tanto de medidas socioeducativas quanto de outros programas, “porque eles não dão uma resposta, não têm dentro da própria escola uma metodologia pedagógica adequada para atender [a]os adolescentes excluídos nas suas peculiaridades”;
- a inexistência ainda, em Maringá do trabalho “para recebimento desse adolescente que chega do cumprimento de medidas em outros locais”;
- o fato de a maior dificuldade na execução da medidas de PSC ser “encontrar o local para o adolescente cumprir a medida”, seja empresa privada ou órgãos do Poder Público, pela dificuldade de aceitação do adolescente;
- o “quadro de recursos humanos defasado em várias secretarias”, em vários locais no atendimento dos casos e da demanda.

E capacidades:

- o trabalho com as escolas estaduais e municipais, para que “saibam quem é o menino e a menina que estão no Programa Socioeducativo porque os adolescentes precisam ter um olhar diferenciado para ser inclusos”;
- o reconhecimento da área da saúde de que “a dependência química é uma doença” para prevenção e tratamento dos dependentes químicos na rede pública e para “implantação de uma unidade terapêutica pública municipal na área da saúde”;
- o respeito e acesso aos direitos fundamentais “como prevenção”;
- a ampliação do número de vagas para “poder contratar recursos humanos capacitados com realização de concurso pela prefeitura”.

No próximo item os resultados serão analisados de acordo com as categorias comuns aos grupos (I, II, III) e gestor que possibilitaram a operacionalização e análise dos dados.

4.3 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

Referendam-se as categorias analíticas norteadoras da pesquisa: política socioeducativa de direitos e medidas socioeducativas as quais foram congruentes com as categorias que se expressaram na pesquisa de campo. Aspecto que se aproxima à perspectiva teórica de análise da pesquisa na implementação da política socioeducativa de direitos no município de Maringá: limites e capacidades.

4.3.1 Capacitação

Em relação à capacitação, ao analisar-se os depoimentos contidos nas entrevistas observa-se que os grupos (I, II e III) e o gestor convergem ao entender que todos são capacitados. Eles apontam como limites a fragilidade da capacitação (cursos), “apesar de ser oferecida pela UEM [...]”; pois aquela não é cobrada dos conselheiros. As capacitações oferecidas não atendem às necessidades dos trabalhadores da área dos direitos da criança e do adolescente, porque são “insuficientes” ou “esporádicas” ou “estão aquém” do conhecimento e da compreensão dos profissionais que atuam diretamente no trato da questão. Observa-se que o Estado não está promovendo capacitação suficiente aos sujeitos envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos, conforme sugerido pelos entrevistados. Em consequência, as ações de proteção somente ocorrerão com investimento em programas de capacitação permanente.

No Estado do Paraná existe o Programa de Capacitação Permanente na área da Infância e Adolescência para os municípios, iniciado em 1999, como proposta da

Câmara Setorial Permanente de Políticas Sociais Básicas do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente-PR¹⁹,

O objetivo principal do Projeto de Capacitação, construído consensualmente pelas entidades participantes, foi o de criar espaços permanentes de discussões, debates e formação continuada na área da criança e do adolescente no estado do Paraná, visando efetivar a implantação e implementação do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente nos eixos de promoção, controle e defesa (LAVORATTI, 2007, p.19).

Em relação à universidade, observa-se que existem espaços diferentes. Há o mundo da academia e o mundo da vida laboral, de mobilização, deliberação, defesa e controle. Na política socioeducativa de direitos se percebe uma dificuldade em se estabelecer essa dinâmica. Mas existem momentos em que os participantes desses mundos podem se aproximar mais, criando um espaço de intervenção maior; e aí podem ocorrer os grandes ascensos. Os grupos entendem que carecem de capacitação e assessoria para assumirem as tarefas através de uma postura mais ativa de apropriação e do uso das informações, refletindo-se em garantias pouco efetivas de direitos. Criticam a forma como vêm sendo realizadas as capacitações pela academia e outras instituições.

Se a universidade é referência para os cursos de capacitação e deve ter linguagem e metodologia adequadas para atender às necessidades dos grupos e gestores na proteção integral, é a partir daí que se deve pensar o avanço, na aproximação desses espaços para que a efetivação da proteção integral possa acontecer.

Os grupos convergem também ao considerarem a importância da capacitação, até como exigência desta para os conselheiros dos direitos e para toda a rede de atendimento à criança e ao adolescente, além da inserção do estudo do Estatuto da Criança e do Adolescente nas grades curriculares dos cursos de graduação. O gestor entende que vem aprimorando o seu trabalho através das capacitações dos técnicos do CRSE, reconhecendo também a importância da capacitação, embora não avalie a adequação daquela recebida.

¹⁹ O Programa de Capacitação na área da infância e adolescência passou a ser executado pelas universidades públicas do Estado do Paraná em convênio firmado entre o CEDCA, o Instituto da Ação Social do Paraná/IASP, atualmente Secretaria de Estado da Criança e da Juventude (SECJ), tendo como apoio a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia/SETI (LAVORATTI, 2007, p.19).

Ressalta-se que a sugestão dos grupos ao considerarem como fundamento das capacidades a realização da capacitação para toda a rede de atendimento do município e não somente para a área da infância, amplia a política estadual de capacitação permanente do CEDCA-PR que atende aos municípios por meio de comissões regionais de capacitação (6), “que assessoram as equipes municipais”, segundo Lavoratti, (2007, p.28). Considerando ser a política socioeducativa de direitos intersetorial a todas as políticas públicas, tendo por princípio a universalidade das ações e a proteção integral, apontam também a necessidade da organização dos cursos para os participantes da rede de atendimento municipal e que ela seja sistemática, periódica, com a finalidade da construção de um trabalho organizado em rede e de acordo com as especificidades municipais.

Segundo Correia (2005) a capacitação é um processo contínuo e sem fim, que acontece no cotidiano das instituições: se é verdade, logo, esses momentos pontuais de capacitação podem servir para informar e subsidiar conselheiros, gestores, educadores do CRSE, contribuindo para a sua formação política e crítica diante da realidade e para inserir uma agenda de propostas que vise à transformação da política socioeducativa de direitos.

A capacitação pode ser considerada um processo de transposição dos limites, barreiras ou obstáculos, constitui-se em processos pedagógicos – por se caracterizar em ações coletivas de reciprocidade, em reconhecimento de problemas comuns, de associações e de multiplicação de forças, através da ocupação de posições e, conseqüentemente, socialização da política, do poder e de questões públicas. O empreendimento coletivo de tornar questões subjetivas comuns em ações públicas, em Gramsci, é a integração nos movimentos para formação de uma consciência crítica.

4.3.2 Ação Institucional

Os grupos (I, II e III) convergem ao considerarem que não têm ação social para garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei. O gestor entende que existem as ações para garantia de direitos, referindo-se aos encaminhamentos e atendimentos aos adolescentes e às famílias destes.

Nos limites levantados pelos grupos, os dados apontam para o desconhecimento da situação dos adolescentes em conflito com a lei e para a dificuldade da construção da rede integrada de atendimento. Os conselheiros dos direitos, ao reconhecerem que não sabem por onde andam os adolescentes do município, reconhecem a fragilidade de sua intervenção. Apontam para a falta de locais ou espaços públicos para esses adolescentes em condições peculiares de desenvolvimento, entendendo que a situação daqueles em conflito com a lei continua a mesma “há muitos anos” em relação à permanência em repartições policiais, porque ainda não foram criados os programas socioeducativos em regime fechado e a Defensoria Pública ainda não foi instalada.

Os conselheiros tutelares entendem que não têm condições de exercer o controle e a fiscalização das medidas socioeducativas e que falta maior divulgação do Conselho e das ações deste no município. Os educadores do CRSE apontam para a dificuldade do gestor em estabelecer procedimentos de trabalho em rede, pois os trabalhadores não têm autonomia para isso. Ressaltam ainda o trabalho “isolado” do CRSE em relação às demais instituições.

Observa-se que o trabalho em rede é uma construção metodológica e depende da deflagração de um processo de reordenamento normativo, institucional e participativo para melhoria da atenção direta à criança e adolescente, conforme Nogueira (2008). Embora a rede não tenha centro (coordenação), pode ter procedimentos para operacionalização do trabalho na sua generalidade e na sua especificidade. A construção da rede articulada que visa à proteção integral dos sujeitos vai depender do grau de democracia e de comunicação entre os seus participantes. O conhecimento da realidade para diagnóstico da situação dos adolescentes tem por base ações institucionais que permitem potencializar o trabalho de quem atua, direta ou indiretamente com os adolescentes em conflito com a lei, tanto na deliberação, defesa e controle da política socioeducativa de direitos, como na execução das medidas socioeducativas.

O gestor aponta como dificuldades: o desenvolvimento do trabalho com as famílias considerando as diversas situações sociais para a inclusão destas na rede de atendimento, além do envolvimento das famílias com o trabalho realizado.

Observa-se, no entanto, que a situação das famílias não pode ser considerada fora do contexto em que elas se inserem e do seu histórico. Assim, o trabalho social e educativo faz parte das ações na execução das medidas dos adolescentes em conflito com a lei e deve estar articulado a todas as políticas públicas.

Em relação às capacidades apontadas pelos grupos, observa-se que estes têm conhecimento das exigências legais, sabem da importância da construção de espaços diferentes dos que existem para o adolescente na delegacia; de maior apoio do CMDCA e do Poder Executivo ao Conselho Tutelar para exercer o controle e fiscalização das medidas socioeducativas; e da construção da rede de atendimento com procedimentos de operacionalização definidos pelos gestores das políticas públicas, no entanto, não apontam para ações preventivas e educativas ou jurídicas no que se refere às violações de direitos.

O cumprimento das responsabilidades e o respeito aos direitos fundamentais estabelecidos em lei, assim como ações preventivas e educativas poderiam potencializar a proteção integral do adolescente.

O gestor entende como capacidades as várias ações em conjunto para atrair o adolescente, além da ampliação dos recursos do CEDCA/PR e desenvolvimento de projetos da equipe com oficinas. Como é o responsável pela implementação da política socioeducativa de direitos, o gestor reconhece a necessidade da descentralização dos recursos públicos para os municípios potencializarem o atendimento socioeducativo²⁰.

4.3.2.1 Divulgação

Os grupos (I, II e III) e o gestor convergem no entendimento de que não divulgam as ações e os resultados das medidas socioeducativas referentes ao adolescente em conflito com a lei. Os conselheiros dos direitos e tutelares, porque não possuem tais ações para garantia de direitos: os educadores do CRSE, porque o gestor não permite que sejam divulgados os dados. E o gestor, porque entende que os dados sobre o adolescente em conflito com a lei não podem, por lei, ser divulgados.

Observa-se uma divergência importante a ser ressaltada entre o grupo III e o gestor. Para este, as ações estão limitadas ao acompanhamento, monitoramento no cumprimento das medidas socioeducativas e atendimento às famílias – “[...] e isso não é possível divulgar” – enquanto os educadores do CRSE entendem que não divulgam as

²⁰ O CRSE recebe da União recursos no valor de R\$ 2.068,00 mensais e não recebe recursos do orçamento público estadual. A Prefeitura Municipal tem uma despesa mensal com o CRSE de R\$10.263,81 (Fonte: Relatório da Prefeitura Municipal de Maringá/SMASC, 2009). Cabe destacar que, por decorrência da descentralização político-administrativa prevista na Constituição, a responsabilidade pelo financiamento é compartilhada por todos os entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Município).

ações e os resultados referentes às medidas socioeducativas porque não têm “autorização do gestor para divulgar os dados”.

Em relação a essa divergência, deve-se explicitar que o Estatuto estabelece:

Art. 143 – É vedada a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito a crianças e adolescentes a que se atribua autoria de ato infracional.

Parágrafo único – Qualquer matéria a respeito do fato não poderá identificar a criança e o adolescente, vedando-se fotografia, referência a nome, apelido, filiação, parentesco e residência (BRASIL, 1997, p.40).

Ressalta-se que o Estatuto não proíbe a divulgação dos dados e resultados das medidas socioeducativas, fundamental para orientar os representantes do Sistema de Garantia de Direitos na promoção, defesa, controle e avaliação da política de direitos e, conseqüentemente, na elaboração do Plano de Atendimento Socioeducativo preconizado pelo Sinase (2006). O Conanda/Sinase estabelece que compete aos gestores executivos publicizar mensalmente por meios eletrônicos e impresso, dados e informações atualizados sobre o Sistema de Atendimento Socioeducativo, além da emissão de relatórios anuais com informações obtidas e condensadas a partir do Sistema de Avaliação e Monitoramento. O fato de os dados não serem divulgados, traz como conseqüência a falta de informações para se diagnosticar a situação dos adolescentes em conflito com a lei e também as condições para o exercício regular da função de cada uma das instituições. Como elaborar os planos municipais e discuti-los com os integrantes do sistema de garantia de direitos no município? Como informar os representantes da sociedade civil? Como construir um processo contínuo de formação sociopolítica e informação com ações formativas e potencializadoras de promoção de forças da sociedade que leve em conta a realidade local? Essas, entre outras questões, estão colocadas nessa divergência para serem repensadas de acordo com os conceitos, pressupostos e diretrizes da proteção integral para implementação da política socioeducativa de direitos.

Percebe-se que são importantes o levantamento e a sistematização de dados, para informações e argumentos que tenham validade nos processos de decisões políticas e das ações em todos os níveis, para que o conselho dos direitos da criança e do adolescente desempenhe suas atribuições. E, também, para o fornecimento desses subsídios ao Poder Executivo nos momentos próprios (sanção-promulgação) da lei ou

diretamente ao Poder Legislativo. Os órgãos devem fornecer esses mesmos subsídios, de outro lado, ao Ministério Público, para que este promova suas recomendações, acordos de conduta, inquéritos civis e ações civis públicas (ou mandado de segurança) e aos conselhos tutelares, que são responsáveis também pelo assessoramento do Poder Público no processo da orçamentação. Isso exige não só informação, como o acesso generalizado a esta informação, para que se garantam o conhecimento, a democracia e a transparência, mas informação sistematizada e sistemática que permita o diagnóstico e a avaliação da situação dos adolescentes no município.

Outra divergência observada, quando o grupo II entende que não responde pelas medidas socioeducativas ao adolescente em conflito com a lei e que a atuação do Conselho Tutelar é o acompanhamento dos casos quando é informado ou tem conhecimento do que não está correto, somente aí os conselheiros atuam no caso dos adolescentes em conflito com a lei. No entanto, esse grupo entende que o CMDCA e o Poder Executivo deveriam viabilizar as condições necessárias para o Conselho Tutelar melhorar o controle e a fiscalização das medidas socioeducativas.

Importante ressaltar que a apuração e aplicação das medidas socioeducativas para o adolescente em conflito com a lei é matéria da competência dos órgãos de Segurança Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário. O Conselho Tutelar não é responsável por esse atendimento, somente excepcionalmente o Estatuto determina, “atipicamente”, quando, no inciso VI do artigo 136, lhe comete a função de “providenciar medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas nos artigos 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional”. Mesmo nesse caso, o Conselho não executa a medida aplicada pelo juiz, “ele intermedeia, ele ratifica a decisão judicial e toma as providências cabíveis” (requisição, por exemplo). O Estatuto explicita bem essa hipótese de ratificação da decisão judicial em caso de adolescentes em conflito com a lei, segundo Nogueira Neto (2006, p.5).

O Conselho Tutelar só participa secundariamente do procedimento judicial de apuração do ato infracional atribuído ao adolescente, quando o juiz da causa, constatando que o adolescente, além de lhe imputar a prática de um ato infracional, igualmente tem qualquer de seus direitos ameaçados ou violados e se encontra enquadrado nas hipóteses do art. 98 do Estatuto, reconhece que esse adolescente necessita igualmente de apoio e orientação familiar, ou de apoio médico e psicossocial, ou de tratamento médico, hospitalar ou ambulatorial, ou matrícula escolar (ECA, art. 101 citado). Nesse

caso, o art. 136, VI, do Estatuto estabelece que cabe ao juiz aplicar também uma medida de proteção e determinar que o Conselho Tutelar competente atue, providenciando “a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional”. O Conselho Tutelar estará dando execução a uma decisão do Juiz da Infância e Juventude, uma vez que o colegiado não tem competência alguma para intervir na apuração de ato infracional atribuído a adolescente – matéria judicial processual. Além do mais o Conselho pode também acompanhar o acautelamento do adolescente apreendido em flagrante na Delegacia de Polícia, para evitar que este sofra torturas ou coisas semelhantes. Nunca substituir o delegado de polícia, o promotor de Justiça e o Juiz da Infância e Juventude, na apuração de ato infracional e no seu sancionamento, segundo Nogueira (2006).

A mais importante função do Conselho Tutelar é aplicar medidas de proteção de direitos às crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados, que acontece quando ele luta para o reconhecimento e para garantia desses direitos com competência originária para apreciar uma situação de violação ou ameaça de direitos e aplicar uma medida jurídica de reconhecimento e garantia destes. De acordo com os dados da pesquisa, observa-se que os adolescentes em conflito com a lei no município não estão imunes de sofrer essas ameaças ou violações em seus direitos referentes às medidas socioeducativas (apuração, aplicação e execução), como, por exemplo, falta de programas de proteção de direitos e programas socioeducativos em regime fechado, permanência na delegacia enquanto aguardam o procedimento apuratório e aplicação da medida pelo Judiciário. Ressalta-se que a violação de direitos é uma responsabilidade de todos os representantes do sistema de garantia de direitos, além do que qualquer cidadão dispõe dos instrumentos jurídicos para coibir uma situação de ameaça ou violação de direitos e os representantes do sistema de garantia podem ser responsabilizados pela omissão e/ou atuação irregular. Cabe também ressaltar a responsabilidade dos conselheiros tutelares na fiscalização das instituições de atenção às crianças e adolescentes do município e, consequentemente dos programas socioeducativos previsto no Estatuto, art. 95 “as entidades governamentais e não-governamentais, referidas no art. 90, serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”.

Em relação às capacidades, a maioria dos grupos (I e II) não aponta porque entende que não há ações para garantia de direitos dos adolescentes em conflito com a lei.

Não foram observadas ações institucionais que garantam os direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei por parte dos grupos, no sentido de desenvolverem estratégias político-sociais que qualifiquem ou valorizem a política socioeducativa de direitos.

O gestor aponta como capacidade as oficinas de esporte e cultura a serem realizadas no CRSE – um projeto financiado pelo CEDCA/PR com recursos do FIA estadual²¹. Os dados apontam para ações restritas ao cumprimento de medidas e gestão dos programas: recursos orçamentários, encaminhamentos e acompanhamento das medidas e aos casos de recebimento de denúncia de violação pelos conselheiros dos direitos e tutelares.

Observa-se que faltam ainda os pilares fundantes da consciência crítica à criação de uma nova cultura e à práxis social que potencializem a ação dos grupos e do gestor na exigência da proteção integral e denúncia dos casos de violação dos direitos do adolescente em conflito com a lei. Observa-se que a aprovação de leis de proteção, criação e implantação de órgãos ou instituições que integram o sistema de garantia de direitos não garantem por si só a proteção integral desse grupo.

4.3.3 Articulação e Integração

4.3.3.1 Com o Sistema de Justiça

Observa-se que a maioria dos grupos (II e III) entende que articula com o Sistema de Justiça, embora se relacione com maior proximidade com o Ministério Público, ressaltando a importância do representante dessa instituição na defesa dos direitos e sua maior proximidade e comunicação, convergindo com o entendimento do gestor.

²¹ O gestor indica que o CRSE não recebe recursos do orçamento público estadual, somente do FIA. Em 2008 recebeu recursos no valor de R\$131.897,24 para o “Projeto Liberdade Cidadã” (Fonte: Relatório da Prefeitura Municipal de Maringá/SMASC, 2009). Este é um projeto estadual que tem por objetivo realizar o cofinanciamento dos Programas Municipais de Medidas Socioeducativas em meio aberto. Os recursos serão disponibilizados pelo FIA/PR com gestão do CEDCA/PR e execução da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude (SECJ) (Fonte: <<http://www.secj.pr.gov.br/noticias/make.pdf.php>>. Acesso em: 08 set. 2009).

Observa-se que o Ministério Público, a partir da Constituição Federal, ganhou uma expressão e uma força diferenciada, ampliando o seu papel e os instrumentos para aplicação da lei, como a possibilidade de aplicação de ação civil pública, aumentando as suas ações e os aparatos para enfrentar os problemas de violação e violência contra crianças e adolescentes. No município de Maringá a relação entre o Ministério Público, conselheiros tutelares, educadores do CRSE e gestor é avaliada, pelos envolvidos como próxima e articulada.

Os grupos e também o gestor convergem ao apontarem como limites na articulação com o Sistema de Justiça, a relação e a dificuldade de comunicação com o Poder Judiciário. Ao apontarem os limites, observa-se também a relação conflituosa com a delegacia do adolescente pela dificuldade de acesso e o fato de a delegacia ainda não estar instalada como especializada e os meninos e meninas continuarem em repartição policial, separada dos adultos, mas no mesmo local, além da inexistência da Defensoria Pública para os adolescentes que se encontram na delegacia.

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina que o prazo máximo e improrrogável para a conclusão do procedimento para aplicação da medida socioeducativa, estando o adolescente internado provisoriamente, será de 45 dias, conforme art. 183 do ECA. Medida provisória é aquela aplicada aos adolescentes que ainda não foram julgados, mas que praticaram atos infracionais considerados graves pelos representantes do Sistema de Justiça e foram privados de liberdade até a decisão judicial, enquanto aguardam sentença. A internação não poderá ser cumprida em estabelecimento prisional, mas, sendo impossível a pronta transferência, o adolescente aguardará sua remoção em repartição policial, desde que isolada dos adultos e com instalações apropriadas, não podendo ultrapassar o prazo máximo de cinco dias, sob pena de responsabilidade, conforme ECA, art. 185 caput e parágrafo 2º. (BRASIL, 1997).

Os dados apontam que, no município de Maringá, não há celas especiais com equipe multiprofissional para atendimento específico ao adolescente em conflito com a lei apropriadas para o acolhimento e a permanência deste ali. Embora exista a delegacia do adolescente, ela ainda não foi instalada de acordo com as exigências legais, continuando os adolescentes detidos em repartição policial, pela falta de programas socioeducativos em regime fechado no Estado do Paraná que atenda a demanda desse grupo até o final de 2009.

Aqui o Estado é que está em conflito com a lei e não o adolescente que está à disposição do Sistema de Justiça.

Outro dado recorrente tem relação com a luta do movimento de defesa dos direitos para instalação da Defensoria Pública, uma exigência constitucional. Na V Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 2009, consta esta deliberação²². A falta da Defensoria traz consequências negativas de acesso à justiça do adolescente em conflito com a lei, desde a apuração do ato infracional até o cumprimento das medidas, implicando na irregularidade do sistema de garantia de direitos na responsabilização socioeducativa.

Por não ser uma realidade no município, a Defensoria Pública, a defesa técnica do adolescente, muitas vezes funciona apenas a partir da audiência de apresentação dos adolescentes, principalmente quando se trata de adolescentes que não podem arcar com despesas advocatícias. Assim, o adolescente, muitas vezes, conhece o advogado no dia da audiência, devido à nomeação deste pelo Estado, na condição de dativo (indicado pelo juiz). Segundo indicação dos grupos, enquanto aguarda na delegacia, o adolescente não conta com a presença de um defensor público.

O Estatuto exige, no caso de apreensão em flagrante delito, a presença dos pais ou pessoa indicada pelo adolescente, não a presença do advogado, assim como também no caso da remissão²³ a ser aplicada pelo Ministério Público (promotor) e homologada pelo Poder Judiciário, quando não há exigência legal do defensor, o que na presente pesquisa, aponta-se como uma questão a ser debatida pela sociedade na defesa dos interesses dos adolescentes em conflito com a lei.

Os grupos ao indicarem as capacidades, observa-se que entendem que a exigência do cumprimento da legislação se dá em luta e indicam, como parte da luta, a instalação da Defensoria Pública, a comunicação com o Poder Judiciário, a possibilidade de acesso à delegacia, indicando a necessidade de sistematização das relações em rede no Sistema de Justiça.

²² Disponível em: <<http://www.cmdcamaringa.com.br>>. Acesso em: 06 nov. 2009.

²³ Dispõe o art. 126 do Estatuto (1990): “Antes de iniciado o procedimento judicial para apuração de ato infracional, o representante do Ministério Público poderá conceder a remissão, como forma de exclusão do processo, atendendo às circunstâncias e consequências do fato, ao contexto social, bem como à personalidade do adolescente e sua maior ou menor participação no ato infracional” (BRASIL, 1997, p.36).

Observa-se que a construção do sistema de garantias é uma história de lutas do movimento de defesa dos direitos em prol da implementação deste e essa se dá em processo social contínuo.

4.3.3.2 Com as secretarias municipais das políticas públicas

A maioria dos grupos (I e II) respondeu que articula com as secretarias municipais. Observa-se que, apesar de considerar que articula com estas, a relação é mais intensa com a SMASC à qual estão vinculados. Os conselheiros dos direitos entendem que deveriam, mas não têm atualmente nenhuma relação com a Secretaria de Esporte e Lazer nem com a Secretaria de Cultura. No entanto, o Conselho tem uma grande articulação com as entidades sociais. Os conselheiros tutelares entendem que articulam com as secretarias da Educação, Saúde, Assistência Social, Esporte e Lazer e Cultura, justificando: “todas as vezes que nós vamos buscar esses encaminhamentos para apontar essas dificuldades para assistência [...] nós temos um conflito”.

Embora entendam que há articulação, esta se apresenta conflituosa pela resistência dos gestores em implantar o atendimento necessário aos direitos fundamentais do adolescente em conflito com a lei. Apesar de reconhecerem a resistência dos gestores ao atendimento, os grupos consideram que têm uma relação boa com as secretarias municipais, pelo menos até requisitarem os serviços.

Por sua vez, o gestor diz que articula, porque o município tem gestão plena pelo número de habitantes e deve obedecer às normas da política de atendimento o que, conseqüentemente, faz envolver as secretarias das políticas sociais básicas [educação, saúde, esporte, lazer e cultura], buscando o trabalho integrado. E que a política do CEDCA (PR) deveria priorizar e implementar tanto as medidas de proteção de direitos quanto as socioeducativas de forma concomitante.

A ideia conflitante da articulação se expressa nos grupos quando estes apontam os limites: a dificuldade de comunicação entre o CMDCA e os gestores das políticas para além da SMASC e das entidades sociais; a dificuldade para se garantir a inclusão dos adolescentes na rede de atendimento municipal, especialmente nos casos de drogadição; a falta dos programas para atendimento da demanda dos adolescentes em

conflito com a lei e suas famílias; a falta de recursos públicos para a política de esporte, lazer e cultura.

Ainda em relação aos limites, observa-se a convergência entre os grupos ao apontarem a demanda dos casos de drogadição (tráfico e consumo de drogas) e a falta de um serviço organizado na prevenção e tratamento nessa área, o que dificulta a requisição de serviços pelo Conselho Tutelar; consideram as ações, nos casos de drogadição “isoladas”, muitas vezes somente conseguindo tratamento para essa situação por determinação dos representantes do Sistema de Justiça, especialmente do Ministério Público.

Não cabe aqui essa discussão sobre as drogas, cabe apresentar os dados recorrentes e apontar a problemática a ser enfrentada, enquanto política pública e não residual, da forma como vem sendo assumida tanto na prevenção, como no atendimento e tratamento da dependência química²⁴ no município.

Observa-se que os dados apontam para o crescimento da demanda do número de adolescentes em conflito com a lei²⁵, relacionados ao tráfico e ao consumo de drogas²⁶. A questão das drogas foi indicada também em relação à segurança pública, saúde e educação como um problema a ser enfrentado de outra maneira da que vem sendo enfrentada pelo Estado brasileiro, em relação às crianças e adolescentes. Observa-se que a questão está posta, mas ainda em construção e na definição de competências, tendo como

²⁴ Em relação ao usuário de drogas, a Lei de Tóxicos (Lei Federal nº 11.343, 24 de agosto de 2006), não mais prevê a pena de prisão. Isso significa descriminalização da posse de drogas para consumo pessoal. De qualquer maneira, é uma conduta descrita e continua sendo ilícita (uma infração, mas sem natureza penal). Isso significa que houve somente a descriminalização, não concomitantemente a legalização. O fato continua sendo ilícito (proibido), porém exclui-se a incidência do direito penal, embora permaneça a ilicitude, porque continua sendo contrário ao direito. Nesse sentido, a posse de drogas para consumo pessoal passou a ser um ilícito *sui generis*, nem é ilícito “penal” nem “administrativo” (GOMES, Luiz Flávio, Nova lei de tóxicos não prevê prisão para usuários. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?>>. Acesso em: 05 nov. 2009).

²⁵ Segundo dados do Poder Judiciário do Estado do Paraná (2009), foram aplicadas as seguintes sentenças na Comarca de Maringá: 2005: 433 medidas socioeducativas (MSE), cumulativas ou não, com medidas protetivas (41). Das 433 MSE, 389 aplicadas em meio aberto (345 PSC e 44 LA); 2006: 293 medidas socioeducativas, cumulativas ou não, com medidas protetivas (99). Das 293 MSE, 233 aplicadas em meio aberto (173 PSC e 60 LA); 2007: 388 medidas socioeducativas, cumulativas ou não com medidas protetivas (69). Das 388 MSE, 302 em meio aberto (192 PSC e 110 LA); 2008: 371 medidas socioeducativas, cumulativas ou não, com medidas protetivas (40). Das 371 MSE, 293 em meio aberto (185 PSC e 108 LA) (Fonte: Poder Judiciário do Estado do Paraná – Vara da Infância e Juventude da Comarca de Maringá – 2009).

²⁶ As infrações relacionadas ao tráfico de drogas (Lei nº 11.343/2006, art. 33) e uso de drogas (Lei nº 11.343/2006, art. 28) dos adolescentes, segundo dados do Poder Judiciário (2009) demonstram o gradativo aumento: 2005 - 12 (tráfico de drogas); 19 (uso de drogas); 2006 - 47 (tráfico); 45 (uso de drogas); 2007 - 47 (tráfico); 60 (uso de drogas); 2008 - 68 (tráfico); 96 (uso de drogas) (Fonte: Poder Judiciário do Estado do Paraná – Vara da Infância e Juventude da Comarca de Maringá – 2009).

dado essencial a constatação dos limites referentes à abordagem, ao encaminhamento e tratamento dos casos de dependência química na rede de atendimento no município.

O gestor indica os limites na execução da medida de Prestação de Serviços à Comunidade: a aceitação, colocação e acompanhamento do adolescente nas secretarias municipais por conta da condição de o adolescente estar cumprindo medida socioeducativa; na colocação do adolescente em empresas privadas; a falta de trabalho de conscientização das empresas e secretarias para recebimento do adolescente em conflito com a lei²⁷. E, limites referentes à execução das medidas de PSC e LA ao indicar que as escolas necessitam ter um olhar e trato diferenciados para receber o adolescente em conflito com a lei. Observa-se que o gestor entende que os limites estão no recebimento do adolescente, no entanto não se refere ao trabalho educativo com os recebedores.

O Conanda adota o conceito da gestão participativa, que demanda “autonomia competente e participação consciente” e implicada de todos os sujeitos que integram a execução do atendimento socioeducativo. Essa autonomia está diretamente associada ao compartilhamento de responsabilidades, mediante compromisso coletivo com os resultados de seus processos de gestão. Planejar, definir, formatar, organizar, monitorar e avaliar em conjunto pode assegurar ações mais consistentes que atendam adequadamente à necessidade de seus destinatários (os adolescentes). O Conanda estabelece que a organização da rede externa deverá “articular com todos os parceiros envolvidos na promoção do adolescente, em diferentes momentos, desde a sua acolhida até seu desligamento. Trata-se de um mapeamento atualizado de todos esses parceiros e uma comunicação permanente com os mesmos” (CONANDA, 2006, p.41-42). Esse procedimento é uma responsabilidade da gestão executiva.

Em relação às capacidades, os grupos indicam: a construção do trabalho em rede, ampliação dos sistemas de atendimento que não estão adequados para atender à demanda; investimento em programas referentes à drogadição e na política pública de esporte e cultura, entendendo a necessidade da oferta de ações esportivas e culturais fora dos espaços públicos, com educadores nas ruas e nos bairros.

²⁷ A medida de PSC, de acordo com o ECA, art. 117, “será aplicada por período não excedente a seis meses. Parágrafo único: as tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho” (BRASIL, 1997, p.33). A medida de LA de acordo com o ECA, art. 118, parágrafo 2º “será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor” (BRASIL, 1997, p.33).

Observa-se que a incompletude institucional revela a lógica presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ação governamental e não-governamental das políticas de atenção à criança e ao adolescente. Assim, a política de execução das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas.

E o gestor aponta como capacidades: o atendimento emergencial na rede, diferenciado no caso do adolescente em conflito com a lei, pelas suas especificidades, ressaltando os prazos para cumprimento de medidas socioeducativas; a realização de um trabalho educativo e social com as secretarias das políticas públicas e outros órgãos públicos e com as empresas privadas para receber o adolescente no cumprimento da medida.

Em relação à rede de atendimento, tanto os grupos quanto o gestor entendem que ela existe, mas não está articulada e integrada para garantir direitos quando se trata da garantia da proteção integral do adolescente em conflito com a lei. Observam que ainda é fragmentada, sendo necessário contar com intervenções pontuais em determinados casos, ao invés de procedimentos que implicam numa relação em rede de atendimento visando a integralidade do sujeito.

Observa-se que a integralidade das ações vai depender do grau de conscientização e democratização de uma sociedade e que somente ocorre no processo social. Esse fator apontado implica na capacidade técnico-operacional da implementação da política socioeducativa de direitos e das demais políticas públicas que corroboram esta dinâmica, o desafio de consolidar uma política de recursos humanos municipal.

4.3.3.3 Com o Fórum Regional AS/DCA e outros movimentos sociais

Os grupos (I, II e III) responderam que não articulam com o Fórum Regional AS/DCA e com movimentos sociais de defesa dos direitos. E que a relação com o Fórum se dá nos “debates nas conferências dos direitos da criança e do adolescente”.

O gestor responsável pela execução da política socioeducativa de direitos, entende que articula com o Fórum AS/DCA e os movimentos sociais existentes entre os representantes da rede de atendimento e não aponta limites nessa relação.

Os limites apontados pelos grupos foram: a falta de conhecimento dos conselheiros dos direitos da necessidade ou a importância da relação com o Fórum Regional AS/DCA e movimentos sociais; a “maioria dos movimentos sociais desconhecem que têm direito a uma cadeira no CMDCA”; o Conselho Tutelar aponta uma relação conflituosa com o Fórum Regional AS/DCA, entendendo ser este um Fórum misto entre direitos e assistência social o que torna difícil o debate na área dos direitos. E os trabalhadores do CRSE apontam que não têm uma “cadeira” na representação do Fórum.

Ressalta-se que, para participar dos conselhos de direitos, conferências e Fóruns, não é necessário se ter uma representação, porque são instâncias democrático-participativas. A representação no conselho dos direitos é exigida somente para o voto e não para o debate e articulação. Outra questão a ser considerada em relação ao Fórum Regional AS/DCA, é que este é um espaço da sociedade civil e cidadãos e não-governamental, portanto, ali não deve haver representação governamental, é a esfera pública onde cabe o exercício do controle social das ações referentes aos direitos da infância.

Em relação às capacidades apontadas pelos grupos, observa-se a preocupação com a ampliação da participação como a representação dos movimentos sociais no CMDCA, pois assim “[...] os movimentos falam em seu próprio nome e mostram sua existência”. Isso pode ser verificado com a instituição de Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente regional e estadual desmembrados da política da assistência social e a revisão da representação do Fórum Regional AS/DCA, de Maringá e do Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Estadual DCA/Paraná); a participação de reuniões interconselhos no combate às drogas; a participação dos entrevistados nas conferências dos direitos da criança e do adolescente e dos adolescentes em conflito com a lei.

A participação nas conferências deliberativas dos direitos, por definição do Conanda, extrapola a própria exigência legal que estabelece como deliberadores, os conselhos dos direitos e não as conferências. O município de Maringá determinou a realização das conferências dos direitos em lei²⁸, mesmo tendo a experiência da realização sistemática das conferências dos direitos e dos meninos e meninas de Maringá que vêm

²⁸ Aprovada pela Lei Municipal nº 7.406/2006, art. 11, garantindo a sua realização sistemática a cada dois anos.

ocorrendo desde 2001²⁹ por decisão do CMDCA. Os dados apontam que há a participação de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no CRSE, nessas conferências. Entende-se que a participação dos grupos e especialmente a dos meninos e meninas em conflito com a lei nessas esferas propositivas e deliberativas é uma decisão política considerada potencializadora da organização social porque depende das condições necessárias e democráticas para ocupar esses espaços políticos.

Essa dimensão política, com base em referenciais gramscianos (1978), caracteriza-se como práxis social por envolver a superação da percepção passiva e “elevantar-se” intelectual e eticamente da necessidade à liberdade, em instrumento e fonte de novas iniciativas e relações sociais e políticas. Estas, por sua vez, vão se expressar nos espaços concretos, com a ruptura de práticas e relações tradicionais marcadas pelo clientelismo e por interesses econômico-corporativos e possível construção da consciência do direito a ter direitos.

Esse empreendimento ético-político constitui-se num grande desafio, pois se aproxima e se confronta dialeticamente com forças sociais e políticas que podem avançar ou recuar em todos os sentidos. O esforço coletivo para enfrentar esse desafio, o de construir uma esfera pública, com base em valores democráticos, deve ser considerado uma posição social e política presente, portanto um avanço singular, pelo espaço moderno de democratização, e por simbolizar a via pela qual podem manifestar-se práticas sociais revitalizadas.

O gestor aponta como capacidade, as reuniões mensais realizadas periodicamente com todos os setores envolvidos na proteção à criança e adolescente, considerando-as um processo de “construção da rede”.

Observa-se que para Nogueira Neto (2008), a articulação é um componente ou uma referência informal, porém deve ser operacional no sentido da integração da rede de atendimento.

²⁹ A V Conferência dos Meninos e Meninas de Maringá ocorreu em julho de 2009 (Disponível em: <<http://www.cmdcamaringa.pr.gov.br>>).

4.3.4 Controle e Fiscalização

4.3.4.1 Das medidas socioeducativas

A maioria dos grupos (I e II) entende que não tem exercido a função de controle e fiscalização das medidas socioeducativas na garantia dos direitos do adolescente: o CMDCA porque não trata “tão especificamente dos adolescentes em conflito com a lei”, sua presença é eventual, em função de denúncias de casos, não tendo controle das ações e resultados. Os conselheiros tutelares entendem que essa é uma “falha do Conselho” que não tem feito a fiscalização devida e, conseqüentemente, também não tem conhecimento do que está sendo feito, porque tem “[...] certa resistência” a esse controle e fiscalização e, também, porque já existem os programas específicos para execução da medida socioeducativa. Além disso, entendem que “a promotoria já faz esse acompanhamento”.

Se o CMDCA é deliberativo, cabem a aprovação e a decorrente fiscalização dos programas de atendimento e não o cumprimento das medidas além da responsabilidade do Sistema de Justiça e do Poder Executivo na execução das medidas socioeducativas.

Os dados apontam que no período de 2001 a 2004 houve mobilização no município de Maringá em relação à implementação das medidas socioeducativas com o fechamento da ERA, a criação do CRSE e dos programas socioeducativos municipais, além da realização das conferências dos direitos e dos meninos e meninas. O CMDCA/FIA em parceria com a Universidade Estadual de Maringá/PCA publicou a proposta pedagógica dos programas socioeducativos em 2004, financiada pelo FIA municipal³⁰. Observa-se que, com a implementação destes programas municipais, os conselheiros entendem que a responsabilidade do controle das medidas e a fiscalização dos programas ficam sob a responsabilidade do CRSE e da promotoria.

O gestor, executor da política socioeducativa de direitos, entende que exerce o controle das ações e resultados das medidas socioeducativas, através da gestão plena do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), repassando para a União todas as

³⁰ Programas de socioeducação aos adolescentes em conflito com a lei. **Caderno de Ação e Defesa dos Direitos**. PEREIRA, I. (Org.). Maringá: UEM/PEC/PCA/SMASC/CMDCA, 2004.

ações (relatórios) e os planos referentes às ações necessárias à criança e ao adolescente no município. Também considera que o conselho dos direitos são os deliberadores da política e responsáveis pelo controle das ações, embora o CMDCA reconheça que não exercita o controle sobre as medidas e a fiscalização dos programas socioeducativos porque estes não tratam “tão especificamente” dessa questão.

Em relação aos limites, os grupos e o gestor indicam o desconhecimento de todas as suas atribuições e a necessidade de definir o que compete a cada órgão.

Os grupos ainda indicam a falta de capacitação permanente dos conselheiros; estrutura técnica, pessoal e material limitada; falta de tempo em relação à grande demanda de adolescentes em conflito com a lei e a representação do conselho de direitos (dois anos) que dificulta o conhecimento dessa política. Os limites expressam a indisponibilidade dos dados para divulgação, informação e cruzamento para um diagnóstico sobre a situação do adolescente em conflito com a lei, além do número insuficiente de profissionais para execução das medidas.

O gestor também reconhece a falta de implantação de programas e de contratação de profissionais que atendam à demanda dos adolescentes em conflito com a lei, afirmando estar “à espera da realização do concurso público [...]”.

O Conanda/Sinase (2006) estabelece, para a execução da medida socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade, a equipe mínima de um técnico para cada 20 adolescentes e uma referência socioeducativa para cada grupo de até dez adolescentes e um orientador socioeducativo para até dois adolescentes simultaneamente, a fim de garantir a individualização do atendimento. Para a execução da medida socioeducativa de Liberdade Assistida, cada técnico acompanhará, simultaneamente, no máximo 20 adolescentes e deve acompanhar e monitorar o máximo de 20 orientadores comunitários, sendo que cada um destes acompanhará até dois adolescentes simultaneamente. Observa-se que no município esse número de profissionais está longe de ser respeitado, embora o gestor considere que executa um bom trabalho, afirmando que “Maringá é modelo no Estado na questão das medidas socioeducativas” e no controle destas.

Em relação às capacidades, os grupos indicam avanço na atuação político-participativa porque no plano municipal dos direitos da criança e do adolescente,

elaborado em 2009³¹, já se garantem os resultados das conferências com a participação de meninos e meninas, mas consideram que esse avanço é “fruto da tradição de quem estuda”.

Observa-se que a definição de competências e responsabilidades dos representantes do sistema de garantia de direitos no trato com o adolescente em conflito e o estabelecimento de canais de comunicação para definição de procedimentos operacionais de cada uma das secretarias municipais pode potencializar as práticas dos profissionais que atuam diretamente no atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

O gestor apontou a necessidade de concurso público para contratação de pessoal, o que é sua responsabilidade.

4.3.4.2 Do orçamento público municipal

Os grupos (I, II e III) convergem no sentido de que não controlam o orçamento público municipal. O CMDCA controla apenas os recursos do FIA municipal; os conselheiros tutelares porque entendem que são “chamados pelo gestor” somente para “fazer alguns ajustes”. E os educadores do CRSE entendem que não têm essa função de controle do orçamento público municipal porque isso é responsabilidade do gestor da política.

Se o Conselho dos Direitos é também órgão que exerce o controle das políticas públicas, o controle do orçamento é uma de suas atribuições³². O Conselho Tutelar tem a responsabilidade de assessorar o Poder Público no processo de orçamentação de acordo com o ECA, art. 136, inciso IX. Observa-se que os conselheiros tutelares esperam ser “chamados” pelo Executivo para participar do orçamento público, no entanto, o Conselho deveria exigir a sua participação na elaboração e execução do orçamento e essa iniciativa cabe aos conselheiros: informar dos prazos de discussão, elaboração e aprovação do orçamento municipal. Ao Poder Executivo cabe fornecer os meios e os instrumentos necessários ao pleno exercício da assessoria do Conselho Tutelar. Já os educadores do

³¹ Os dados apontam que o primeiro Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi elaborado em 2009 pelo CMDCA. E que até o momento não foi elaborado o Plano de Atendimento Socioeducativo.

³² A Lei Federal nº 4.320/64 dispõe no seu artigo 2º, parágrafo 2º, que acompanharão, obrigatoriamente, a lei orçamentária anual, em relação aos fundos especiais, o quadro demonstrativo da receita e os planos de aplicação dos fundos. Assim, o prefeito está obrigado a incluir o plano de aplicação do fundo, deliberado pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, na proposta orçamentária anual.

CRSE têm o direito ao controle do orçamento porque atuam diretamente nos programas em que os adolescentes cumprem a medida socioeducativa, mas não têm essa função especificada em lei conforme acontece com os conselheiros e o gestor executivo.

Para Nogueira Neto (2006) os conselheiros tutelares e dos direitos devem anualmente apresentar ao Prefeito subsídios (dados, informações e análises) para a elaboração da Proposta Orçamentária do Município, advogando a alocação de recursos para a criação, manutenção ou fortalecimento de serviços e programas específicos para o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente os previstos no Estatuto (art. 9º e 87, incisos III a V). Esse oferecimento de subsídios deve ser feito numa linha de assessoramento, isto é, numa linha consultiva, no caso do Conselho Tutelar, e deliberativa, no caso do Plano de Atendimento Socioeducativo, quando este existe, e no caso do Plano de Aplicação de Recursos, aprovado pelo CMDCA. Os grupos compreendem a sua dificuldade no exercício do controle do orçamento público de forma efetiva, o que, na prática, não vem ocorrendo segundo os respondentes.

O gestor entende que controla o orçamento da SMASC que é geral para toda a rede de assistência social: os centros de referência especializados (CRAS, CREAS, CRSE) e a abordagem de rua, o que de fato compete àquele.

Em relação aos limites apontados pelos grupos, observa-se uma divergência importante que ocorre no grupo I e que deve ser ressaltada. Os conselheiros dos direitos entendem que não existe destinação de recursos do orçamento municipal para o FIA em Maringá, e que o município não investe em políticas públicas. Ao contrário, “o FIA dá suporte a projetos governamentais”, decidindo executar o Projeto Futuro Hoje. Embora os conselheiros reconheçam que não é o FIA que tem que dar respostas a determinadas demandas, o CMDCA com recursos do Fundo criou um projeto³³ que atende a “mais ou menos 400 crianças”.

Observa-se que os próprios conselheiros compreendem que há uma incongruência nesse fato, já que não é competência do Conselho dos Direitos executar programas ou projetos de responsabilidade dos gestores executivos. Mas diante da premência da demanda de crianças e adolescentes não atendidas pela política de esporte,

³³ O CMDCA deliberou como critério para os valores arrecadados anualmente do Imposto de Renda pelas entidades ou programas inscritos ou registrados no CMDCA, que 20% do valor arrecadado devem ficar no Fundo para administração e decisão do CMDCA e 80% destinados aos projetos sociais apresentados pelas entidades ou programas e aprovados pelo CMDCA conforme Lei Municipal n. 7.406/2006.

lazer e cultura e a seguir, do sucesso do projeto social, esse mesmo conselho decidiu atender à demanda, demonstrando a dificuldade em convencer autoridades públicas a investir nessas políticas públicas no município. Os conselheiros encontraram uma estratégia para apresentar ao chefe do executivo um projeto com os seus custos para “convencê-lo” a assumir o investimento nessas políticas.

Desse dado, há que se observarem algumas questões:

- 1) o CMDCA ainda não conseguiu fazer essa exigência por conta da fragilidade da articulação entre os responsáveis pelo Sistema de Garantia de Direitos (poderes, sistemas operacionais das políticas públicas municipais e sociedade civil);
- 2) ao tomar essa decisão, o Conselho dos Direitos que é um órgão deliberativo, de defesa e controle, passou a ser o executor de projetos sociais, assumindo a função dos órgãos gestores das políticas públicas que se mostraram omissos em relação às suas obrigações, consequentemente, o Poder Público se aproveita dessa situação. Sendo assim, questiona-se: como o Conselho vai exercer o controle e a responsabilização sobre os próprios atos que executa? O fato de os responsáveis pela política pública não assumirem o investimento, não justifica que os órgãos modifiquem as suas funções principais. Os conselhos e cidadãos têm a prerrogativa legal de utilização de outros mecanismos sociais de responsabilização e exigência do cumprimento da lei como potencializadores da proteção integral, entendendo que esta se encontra justamente no exercício da função especificada deles. No entanto, fica difícil criticar a posição do Conselho, embora deva ser ressaltado que se encontra em disfunção, mas não se deve deixar de perceber as quatrocentas crianças e adolescentes atendidos;
- 3) o FIA, criado para implementar a política pública de direitos da criança e do adolescente e socioeducativa, ao financiar projetos de responsabilidade orçamentária de outras políticas, pode comprometer os recursos do Fundo destinado àquela política fragmentando a destinação dos recursos. Os dados apontam que o FIA municipal não recebe recursos do orçamento municipal, possuindo apenas os

recursos provenientes das campanhas de recolhimento de parte do IR das doações voluntárias de pessoas físicas e jurídicas³⁴. A arrecadação apresenta aumento no decorrer dos anos conforme os documentos do CMDCA. Há, portanto, uma confusão na compreensão das competências e responsabilidades em relação à destinação dos recursos do FIA e também em relação ao controle do orçamento público, resultando numa forma imediatista de solução do problema e numa forma residual de se atuar. Os dados apontam que a estratégia governamental municipal não é a de investir recursos em políticas de cultura, esporte e lazer. No entanto, assumir responsabilidades de outras políticas públicas implicaria em outras problemáticas, como, por exemplo, a confusão de competências apresentada tanto na deliberação, quanto na defesa/responsabilização e no controle das ações públicas, o que reflete a dificuldade na articulação ou integração com as secretarias municipais no atendimento socioeducativo e também com o Sistema de Justiça, demonstrando com isso os limites na atuação dos grupos e gestor no trato do tema;

- 4) outro problema a ser colocado frente a essa incongruência: a contratação de recursos humanos deve ser garantida pelo Poder Executivo, por meio de concurso público, na formação de quadros para continuidade das ações e não o CMDCA responsabilizar-se pelos recursos humanos os quais não pode contratar porque isso é responsabilidade do Poder Executivo.

Esse fato expressa o limite na relação entre os Conselhos dos Direitos e tutelares (que deveriam assessorar e controlar respectivamente o Poder Executivo) de

³⁴ A campanha do FIA municipal arrecada recursos provenientes de parte do Imposto de Renda e de doações voluntárias, com o objetivo de financiar projetos desenvolvidos nas áreas de educação, esporte, profissionalização, cultura, saúde, convivência familiar e comunitária, alimentação e combate à exploração sexual, drogadição e outras violações de direitos (CMDCA, 2009. Disponível em: <<http://www.cmdcamaringa.com.br/informativo/p1.php>>. Acesso em: 05 abr. 2009). Foram angariados para o FIA municipal: em 2006 - R\$ 822.136,87; em 2007 - R\$ 917.405,23 e em 2008 – R\$1.094.274,74. O valor arrecadado pelas entidades cadastradas no CMDCA em 2008, representa 19% a mais que o arrecadado em 2007 e com um gradativo aumento anual. A campanha de arrecadação de recursos é desenvolvida pelo CMDCA em parceria com a Prefeitura Municipal através da SMASC (Disponível em: <<http://www.cmdcamaringa.com.br/informativo/p1.php>>. Acesso em: 05 abr. 2009).

compreender as bases da política pública de direitos da criança e do adolescente na sua dimensão socioeducativa (conceitos, diretrizes e pressupostos) assim como as suas responsabilidades na implementação do sistema de atendimento socioeducativo municipal.

Os grupos apontam ainda como limites: a perda de verbas de secretarias no orçamento público porque o Poder Executivo dá preferência para outros setores e o fato de que o pouco do que se aprova no orçamento é executado.

Diante do exposto, observa-se que o conhecimento das competências e responsabilidades dos grupos apresenta-se como um potencializador da proteção integral.

O gestor aponta como limite a não-existência de um percentual para a política de Assistência Social, pois considera que o orçamento público fica na dependência da vontade política do governante para sua execução, convergindo com o entendimento dos grupos.

Ao reconhecer que o orçamento público depende das decisões políticas, embora entenda que exerce o controle do orçamento público, reconhece também a fragilidade desse controle, expressando os seus limites nesse debate sobre a política socioeducativa de direitos.

Em relação às capacidades, os grupos indicam a ampliação de recursos do orçamento público municipal para as políticas públicas de esporte, lazer e cultura e demais políticas públicas que priorizam a área dos direitos da criança e do adolescente; a capacitação e assessoria para os conselhos atuarem no processo orçamentário.

O gestor aponta como capacidade, a necessidade da definição de um percentual para a política de assistência social, para garantia efetiva de sua execução, assim como considera necessária a execução do orçamento público anual da política da Assistência Social.

Os dados demonstram que o investimento na proteção integral aos adolescentes em conflito com a lei não é uma prioridade no município de Maringá e há dificuldade no exercício do controle institucional das ações públicas de atenção às crianças e adolescentes. Observa-se que a prioridade no investimento na área da infância com critérios sócio-pedagógicos potencializa a proteção.

4.3.4.3 Dos instrumentos jurídicos

A maioria dos grupos (I e II) entende que já se utilizou dos instrumentos jurídicos para garantia de direitos. O CMDCA já o fez, com a assessoria do NEDIJ e do Programa Multidisciplinar de Estudo, Pesquisa e Defesa da Criança e do Adolescente (PCA) da UEM, quando tem alguma denúncia ou reivindicação. Já se utilizou do Mandado de Segurança contra ações de um conselheiro tutelar, petições que denunciavam situações de violações de direitos de crianças e adolescentes, além da instalação de uma comissão de sindicância para apurar irregularidades de atuação do conselheiro tutelar. E o Conselho Tutelar se utiliza da aplicação das medidas de proteção, ofícios ao Ministério Público e ação judicial contra o Poder Público, “exigindo o encaminhamento dos adolescentes aos programas de drogadição”, como resultados considerados satisfatórios.

O gestor entende que não se utilizou dos instrumentos jurídicos, porque seus mecanismos de controle são os relatórios.

Os grupos e o gestor não apresentaram limites ou capacidades nessa questão.

Percebe-se que os grupos que se utilizam dos instrumentos jurídicos notam a sua importância para o fortalecimento de sua atuação na defesa dos direitos, entendendo-se muitas vezes como única forma de reconhecimento e atendimento pelos responsáveis pela garantia dos direitos.

4.3.4.4 Da prestação de contas

Os grupos (I, II e III) convergem no entendimento de que prestam contas de suas ações e resultados. Os conselheiros dos direitos prestam contas de suas ações e do orçamento do FIA para os próprios conselheiros e para toda a comunidade, através da página do CMDCA, além de prestar contas para todas as entidades cadastradas no Conselho. O Conselho Tutelar presta contas para o CMDCA (Maringá); Promotoria da Vara da Infância e Juventude; Poder Executivo e para a sociedade considerando o SIPIA um instrumento de prestação de contas enquanto relato dos casos de violação de direitos, reconhecendo-o como instrumento de prestação de contas. E os educadores do CRSE

prestam contas através de relatórios semestrais e anuais para a SMASC e Secretaria Estadual da Criança e da Juventude (Paraná).

O gestor presta contas para as Secretarias de Estado da Assistência Social e da Criança e Juventude do Estado e para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), ao qual envia relatórios periodicamente³⁵. E não apontou limites.

Os grupos indicam como limites, a complexidade dos relatórios e do SIPIA o que acaba comprometendo outras atividades a serem desenvolvidas.

Quanto às capacidades, os grupos indicam a divulgação da prestação de contas na página do CMDCA que pode atingir toda a comunidade, e a capacitação e responsabilidade do conselheiro na utilização adequada do SIPIA. O gestor não apontou capacidade, considerando que já presta conta de suas ações.

Em relação ao controle, percebe-se que, na política socioeducativa de direitos, mostra-se contraditório, pois através dela o Estado controla a sociedade e ao mesmo tempo incorpora suas demandas. É nesse campo contraditório das políticas públicas que a atuação de setores organizados na sociedade civil na gestão das políticas, no sentido da participação na formulação e no controle aponta para a potencialização da proteção integral. É nesse espaço contraditório que se inscrevem os grupos sociais que ao atuarem “influenci[a]m e control[a]m, de alguma forma, os rumos das políticas públicas” na ampliação dos interesses da maioria da população, com ampliação dos gastos sociais e integração das políticas públicas (CORREIA, 2005, p.50).

4.3.5 Avaliação

4.3.5.1 Da política socioeducativa de direitos municipal

Os grupos (I, II e III) avaliam que esta política é “lamentável”, “deficitária” e “tem muito para avançar”. E que a falta do atendimento aos direitos

³⁵ Encaminha os relatórios das crianças que são atendidas: o número de atendimentos, quantos são, os registros de cada caso. Entende que os programas socioeducativos têm todos os registros de encaminhamento e do cumprimento das medidas. Enquanto os educadores do CRSE entendem que possuem os dados, mas não estão sistematizados.

fundamentais contribui para a situação de infração do adolescente, promovendo a criminalização e a punição sem critério pedagógico e técnico.

Diferentemente dos grupos, o gestor avalia que a política socioeducativa de direitos é “boa”, efetivada por uma equipe “pequena, mas muito forte, muito boa” e tem “conseguido bons resultados [...]”, pois considera que existem municípios que não têm “sequer esse mínimo” e que hoje Maringá é referência de avanço em relação às medidas socioeducativas. O gestor avalia que tem cumprido algumas exigências e que os programas atendem a adolescentes e famílias de todas as classes sociais. Como é o responsável pela implementação dessa política, considera que é referência no Estado do Paraná na gestão executiva.

Em relação aos limites, os grupos e o gestor convergem ao apontarem a problemática do atendimento e tratamento da dependência química das crianças e adolescentes no município porque este ainda não dispõe de uma unidade terapêutica gratuita onde aqueles possam se recuperar. Enquanto não há definição de qual política assume de fato esse direito do cidadão, o tratamento no município é cobrado³⁶, dificultando o encaminhamento dos dependentes químicos.

Outro limite convergente entre os grupos (I e II) refere-se à falta e/ou demora nos investimentos em programas e políticas públicas para atendimento aos direitos fundamentais do adolescente em conflito com a lei: “não tem praticamente nada no que tange à educação não formal e informal [...]”; não há previsão no orçamento público de recursos para a política de esporte, lazer e cultura e, como consequência, não se sabe para onde encaminhar as crianças e adolescentes. Considerando-se a grande demanda de atendimento, faltam: programas, condições e comprometimento das pessoas envolvidas com a defesa; contraturno escolar; trabalho preventivo, de forma a inibir o cometimento da infração; vagas no esporte, lazer e cultura, profissionalização e o trabalho com as famílias para devida inserção nas políticas públicas.

A formação para conhecimento da questão do adolescente em conflito com a lei é apontada por todos os grupos, pela dificuldade de estes saberem como lidar com essa situação. Entendem que é difícil, nos modelos da formação da psicologia e do serviço social, saber como fazer a abordagem ao adolescente em conflito com a lei. Entendem que a própria formação não respalda o profissional nessa discussão.

³⁶ Ressalta-se que existem 06 destas ONGS registradas no COMAS (Fonte: SMASC/COMAS, 2009).

Os grupos apontam ainda como limites: o cumprimento de medidas socioeducativas em outros centros, fora de Maringá; a inclusão dos adolescentes (meninos e meninas) em conflito com a lei na escola, pela “falta de uma metodologia pedagógica adequada para atender aos adolescentes excluídos”; a dificuldade de aceitação dos meninos e meninas em cumprimento de medidas pela comunidade, empresas e nas próprias secretarias das políticas públicas do município; e a adequação às exigências legais para os cursos profissionalizantes (idade, escolaridade).

O gestor considera que, por conta da não-existência do tratamento da dependência química, o município está discutindo a implantação de uma diretoria encarregada de fazer uma unidade terapêutica. Enquanto não se define a responsabilidade e houver resistência da área da saúde em assumir a responsabilidade tanto no atendimento quanto no tratamento da dependência química, a implantação de uma diretoria para atendimento de dependentes químicos será na área da assistência social.

Ressalta-se aqui uma divergência: o gestor entende que a responsabilidade do atendimento e tratamento dos casos de dependência química (drogadição e álcool) é da política pública de saúde, no entanto, a política de assistência social criará na sua secretaria, uma diretoria para implementar uma unidade terapêutica gratuita. Enquanto a política de saúde não assume a sua responsabilidade a da assistência social a vai assumindo, sem as condições necessárias, pois entende-se que esta não tem recursos para o atendimento.

Observa-se que não é somente o caso de recursos que envolve essa problemática, é também uma questão de conhecimento específico da área, profissionais capacitados, condições de atendimento e tratamento com qualidade. Percebe-se que ao invés de se ampliar e amadurecer as discussões para realização de um trabalho a longo prazo, não somente no sentido de se sanar as dificuldades imediatas, deve-se respeitar os direitos dos dependentes químicos do município, de forma concreta. No município de Maringá, o que se apresenta é a Secretaria de Assistência Social como a que assume responsabilidades de outras políticas para atender às necessidades imediatas. Demonstra-se o limite na exigência de os responsáveis assumirem as políticas sociais públicas com recursos públicos e pessoal qualificado. E também a dificuldade na comunicação entre os responsáveis pelas secretarias ao se estabelecer as funções e assumir responsabilidades. E, também em relação à compreensão, pela sociedade, da drogadição (preconceito e confusão).

Em relação às capacidades, os grupos apontam: contraturno escolar sob responsabilidade da educação e não da ação social, atendido por profissionais graduados; destinação de recursos do orçamento público para a política de direitos e agilidade nos investimentos; contratação de pessoas qualificadas; uma relação em rede para atendimento aos direitos fundamentais; capacitação; instalação da delegacia especializada no atendimento ao adolescente em conflito com a lei; implantação das medidas socioeducativas em regime fechado no município; informações mais claras; construção de instrumentais para conseguir intervir.

Em relação aos instrumentais, levantou-se na pesquisa a proposta pedagógica publicada em 2004, aprovada pelo CMDCA, para os programas socioeducativos, além dos instrumentais aprovados pelo Conanda/Sinase (2006) que orientam as intervenções. Observa-se, no entanto, que não bastam criar propostas e instrumentais pedagógicos sendo também necessário criar as condições adequadas para a implementação da devida intervenção, como, por exemplo, as indicadas pelos grupos.

O gestor aponta como capacidades: implantação da diretoria para criação de uma unidade terapêutica pública municipal na área da saúde; trabalho preventivo junto com a saúde e a escola; acesso aos direitos fundamentais como prevenção; uma metodologia pedagógica adequada na área da educação para atender aos adolescentes excluídos.

Observa-se que os limites concentram-se na falta de investimento em políticas públicas; de condições de intervenção, de informações e de ações integradas que atendam aos direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei para garantia da proteção integral do ser adolescente, a pouca visibilidade social das ações dos conselhos – ao descumprimento das suas deliberações por parte dos gestores executivos. As capacidades levantadas pelos grupos e gestor concentram-se no investimento nas políticas públicas, em metodologias pedagógicas que atendam os pressupostos da proteção integral, na inclusão dos adolescentes em conflito com a lei na rede de atendimento que deve ser construída de forma articulada, visando à integralidade das ações.

CONCLUSÃO

O estudo empreendido fez confirmar que a implementação da política socioeducativa de direitos, enquanto uma política pública de direitos universais de crianças e adolescentes, na sociedade brasileira e especificamente em Maringá, vai se defrontar com um quadro conjuntural que cerceia tal intenção. Essa sociedade está hegemonicamente numa direção política que reforça as injustiças, as desigualdades, a fragmentação e as subalternidades. Mas, contraditoriamente, em nome do valor “abertura democrática”, mostrou que é palco de tendências contra-hegemônicas, que precisam ser continuamente recriadas para inverter a configuração hegemônica. A proposta de garantia dos direitos fundamentais ainda é de emancipação.

Os sujeitos responsáveis pela sua implementação aqui entrevistados, estão cientes do contexto no qual desenvolvem a sua prática e estão sendo provocados a enfrentar os desafios desse processo na construção dessa política e seu sistema de atendimento, seguindo as diretrizes da descentralização político-administrativa, da municipalização do atendimento socioeducativo e da ampliação da participação, assim como a se posicionarem nessa tendência contra-hegemônica.

Há que se ressaltar a complexidade deste objeto de estudo, que compreende esse movimento histórico e cultural enquanto movimento de construção social, apesar de este não ser objeto específico da pesquisa. Mas a análise da política socioeducativa de direitos, na sua relação com as medidas socioeducativas executadas no município de Maringá, apontou limites e capacidades encontradas pelos sujeitos que atuam diretamente no atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

A experiência municipal mostrou como as várias implicações econômico-culturais, políticas, ideológicas se expressam numa particularidade e numa singularidade.

Outro aspecto a ser destacado é que, embora a política socioeducativa de direitos esteja vinculada à política de Assistência Social gerida pela SMASC no município de Maringá, em âmbito nacional, essa política vem sendo discutida na área dos direitos humanos e fundamentais para o universo de crianças e adolescentes, conforme determinam as resoluções do Conanda. Os programas socioeducativos municipais em regime aberto

(Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade) foram criados e subordinados a essa política junto ao sistema de proteção social (SUAS – CREAS/CRSE). E os conselhos dos direitos da criança e do adolescente e tutelares estão vinculados à Secretaria de Assistência Social desde a sua criação.

Embora o SUAS tenha como princípio a proposta de universalização das políticas de proteção social, no município de Maringá se nota que a trajetória histórica e cultural da assistência social ainda possui forte influência no seu processo de implementação, pautada na concepção de vulnerabilidade social dos usuários de bens e serviços e na situação de risco de crianças e adolescentes violados em seus direitos e daqueles que violam direitos de outrem, própria da política da assistência social. Essa concepção difere da dos direitos na exigência de sua garantia para o universo desse grupo, o que pode interferir nas práticas e resultados.

Esse fato aumenta ainda mais a complexidade para os que atuam diretamente na defesa e atenção aos direitos do adolescente em conflito com a lei no que se refere à compreensão dos conceitos, diretrizes e pressupostos da proteção integral. Os participantes desse processo reconhecem essa complexidade ao lidar, no cotidiano, com a execução das medidas socioeducativas, especialmente nos encaminhamentos para a rede de atendimento municipal. Para isso também necessitam compreender as inúmeras siglas existentes em ambas as políticas: a de direitos e da assistência social, o que implicaria no estabelecimento de uma linguagem comum e de canais de comunicação que viabilizassem a intersectorialidade das políticas públicas. Essa foi uma das dificuldades encontradas no decorrer da pesquisa, considerando-se que a política de assistência social, encontra-se inserida numa trajetória histórica que influencia e direciona a política socioeducativa de direitos para o adolescente em conflito com a lei, dando-lhe determinadas características e especificidades e não impondo o debate da proteção social no Sistema Único da Assistência Social no âmbito municipal como deveria ser, já que se trata de uma Política Nacional (contratação de pessoal qualificado e em número suficiente para o atendimento, existência dos programas para atendimento da demanda, recursos públicos descentralizados e em caráter de prioridade para a infância nos três níveis do governo, integração entre as políticas públicas, ações preventivas, diagnóstico, capacitação, implantação do plano de atendimento socioeducativo e da proposta pedagógica e responsabilização). A indivisibilidade dos direitos fundamentais é exigência para a sua

garantia, e é considerada para o plano das políticas públicas, em geral, e para o da política socioeducativa de direitos, em particular.

Os dados informam que os programas sociais ainda estão concentrados na área da Assistência Social, como aqueles para tratamento de dependentes químicos, o contraturno escolar e os programas socioeducativos, o que mostra o quanto o município de Maringá se encontra atrasado em relação a esse debate. No caso da dependência química, demonstra a dificuldade de se estabelecer a responsabilidade entre a política da saúde, que é uma política pública de atendimento universal para todos os cidadãos e a assistência social que é para todos os que dela necessitam, considerando-se que a dependência química, a violência e o ato infracional, não são privilégios de nenhuma classe ou grupo social. Percebe-se que enquanto não se define qual é a área responsável, a assistência social continua assumindo de forma subsidiária e fragmentada, os casos encaminhados e que necessitam de atendimento imediato, também por falta de uma decisão em nível nacional que regule essa situação. Esse fato impõe a necessidade de se fortalecer esse debate em nível dos direitos fundamentais e garantias constitucionais, o que supõe uma postura diferente de se lidar com o tema.

Outra questão recorrente foi a demanda crescente do número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e a sua relação com as drogas no município, além do fato de estes serem assistidos por um pequeno número de profissionais do CRSE. Ao mesmo tempo em que consideram as drogas uma questão a ser enfrentada, também denunciam a falta de políticas públicas no município relativas a essa questão. Para atendimento dos direitos fundamentais dos adolescentes, nesse caso, necessita-se ampliar o debate e a compreensão de quais as medidas a serem tomadas no caso das drogas, mas, principalmente, em relação ao investimento na implementação das políticas públicas de prevenção às drogas e também a assistência especializada. A questão das drogas também deve ser pensada nessa direção, não somente da prevenção, mas da exigência dos direitos fundamentais no processo de luta pela cidadania como exigência da atuação do Estado na proteção dos adolescentes, no controle da distribuição das drogas.

Apesar de as recentes mudanças na política de Assistência Social, no município de Maringá parecerem indicar que o papel do Estado na provisão das políticas públicas sociais está mudando, a compreensão do conceito de cidadania como movimento da sociedade civil para exigir do Estado o respeito aos direitos fundamentais e implantação

da política socioeducativa de direitos enquanto uma política pública estatal, na concretização da proteção integral ainda não se desenvolveu.

Ficou evidente a dificuldade dos responsáveis pela política socioeducativa de direitos em exigir, do Poder Público, a consecução das políticas públicas em caráter de prioridade para crianças e adolescentes, em geral, e, em especial, aos adolescentes em conflito com a lei, em relação ao que já está estabelecido na legislação federal e municipal e nas resoluções do Conanda. Foi observada a falta de investimento nas políticas de esporte, lazer e cultura. Esse fato fez com que o CMDCA assumisse um projeto social, responsabilidade dos gestores das respectivas políticas e não do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que depõe contra o governo municipal de Maringá. Ressaltando, o CMDCA também tem por funções o controle do orçamento público municipal e a definição do Plano de Atendimento Socioeducativo Municipal, que ainda não é realidade no município.

As campanhas do CMDCA, em parceria com a SMASC, têm resultado em aumento gradativo na arrecadação do FIA que deveria ser utilizado para o financiamento da política de direitos (proteção de direitos e socioeducativa), o que ocorre parcialmente, considerando-se todas as áreas ainda não cobertas. Essa questão traz como consequências, a dificuldade na definição de atribuições e responsabilidades e em pessoas com mínima capacitação (a sociedade civil e os conselheiros), fragmentação dos recursos e demonstra a dificuldade no exercício do controle do orçamento público, o que interfere na organização dos parâmetros das medidas socioeducativas e na consolidação da proteção integral pautados nas exigências constitucionais.

Nesse sentido, enquanto os órgãos públicos responsáveis não assumem o seu papel e na proposta orçamentária não se aprovam os investimentos necessários, a política da assistência social e o CMDCA a ela vinculado, vão se realizando de forma fragmentada e residual através de projetos e ações para atender a exigências imediatas.

Os dados levantados demonstram o limite dos grupos na exigência e responsabilização dos gestores das políticas; na articulação e integração em rede e no exercício do controle das políticas públicas, mesmo daqueles que têm isso por função. Essa dificuldade sentida pelos sujeitos da pesquisa é real porque não há diálogo entre os representantes do sistema de garantia dos direitos (Sistema de Justiça, conselhos dos

direitos e tutelares e gestores das políticas públicas, Fóruns e movimentos sociais), então a atenção ao adolescente em conflito com a lei, não funciona como deveria.

A proximidade dos conteúdos das entrevistas pode ser decorrente do destaque dos sujeitos dos diversos grupos e gestor, ao apontarem a formação profissional como definidora da prática dos representantes do sistema de garantia de direitos e a possibilidade de um trabalho articulado em rede de atendimento municipal, considerados elementos que se destacaram.

Há necessidade de uma formação profissional que faça avançar a consolidação e implementação de um projeto ético-político de atendimento aos direitos fundamentais da infância de modo geral e do adolescente em conflito com a lei de modo especial, em caráter de prioridade absoluta e proteção integral ao universo desse grupo. Aponta-se ser necessária uma política de recursos humanos no âmbito municipal que privilegie a formação dos sujeitos, e recursos humanos competentes em ambos os níveis: capacitados e capacitadores. Para tanto, propõe-se uma metodologia que envolva a participação ativa dos sujeitos, como autores políticos na construção dessa política.

Outro destaque que se ressalta na pesquisa se refere à diretriz da ampliação da participação. A participação de meninos e meninas nas conferências tanto nas propositivas quanto nas deliberativas, deve ser precedida de decisão política que potencializa a participação e não se pode desprezar o que ela carrega de potência que não se limita apenas aos termos legais quando possibilita a formação, envolvimento, solidariedade, comprometimento, cidadania e responsabilidade.

Desse movimento, observou-se que a diretriz da municipalização do atendimento se consolidou no município a partir de 2001, em nível institucional, com o fechamento da Escola de Reintegração do Adolescente (ERA), com a criação e implementação dos programas socioeducativos municipais que executam as medidas em meio aberto e a aprovação e publicação da proposta pedagógica dos programas socioeducativos pelo CMDCA em 2004.

O município também cumpriu o seu papel ao criar e implementar os conselhos dos direitos e tutelares e ao aprovar, em lei municipal, a realização sistemática das conferências dos direitos da criança e do adolescente. No entanto, as instituições/órgãos que não são responsabilidades municipais e que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, ainda não foram consolidadas. Observa-se que ainda não foi instalada

a Defensoria Pública na comarca de Maringá e que a delegacia do adolescente não é especializada nos termos das exigências legais para acolhimento e atendimento do adolescente; não existem os mecanismos de atendimento aos meninos e meninas em conflito com a lei, como também não se encontram, no município, programas de atenção aos egressos das medidas em regime fechado, aos adolescentes que residem em Maringá e cumprem medidas em outros municípios e que também não existem programas de proteção às vítimas e testemunhas, segundo apontam os dados, entre outros. Os recursos do CRSE ainda são assumidos, na sua maioria, pelo município e FIAs municipal e estadual no financiamento dos programas socioeducativos de PSC e LA, de acordo com os dados.

Nesse sentido, observa-se que ocorreu a municipalização do atendimento socioeducativo, com a organização institucional do sistema, embora os dados apontem que o orçamento público municipal não priorize a política socioeducativa de direitos. Em relação à descentralização político-administrativa, ainda não foi concretizada nos termos institucionais e tampouco no que se refere aos recursos públicos. Enquanto isso não ocorre, o município vem assumindo, da “forma que é possível”, o atendimento socioeducativo para o adolescente em conflito com a lei.

A municipalização do atendimento do adolescente em conflito com a lei não implica o repasse dos serviços, financiamento e responsabilidades para o município. Exige a descentralização político-administrativa para melhor atender aos interesses do adolescente, a qual deve criar as condições necessárias para o respeito e atendimento aos direitos deste, no município onde se encontra, porque a política socioeducativa de direitos é política pública de responsabilidade do Estado, entendendo-se que as diretrizes devem ser sintonizadas conforme aprovadas na legislação.

Processos de articulação e integração são construções políticas inevitavelmente lentas e complexas, tendo em vista a quantidade de problemas, a heterogeneidade e a desigualdade neles existentes. Impulsionados por sujeitos de diferentes procedências, religiões, interesses, compromissos corporativos e com políticos, tais processos penam para adquirir ritmo político e cultural, terreno que deve ser construído a “duras custas” para que uma integração de fato possa ocorrer.

Uma das saídas que eventualmente pode potencializar a implementação da política socioeducativa pública de direitos é a construção de redes que se dá quando o trabalho de todos os setores da sociedade compatibilizam objetivos. A articulação e a

integração em rede se fazem em situações concretas que se querem integrar e nos interesses comuns das sociedades, refletindo suas possibilidades e suas dificuldades. Para se vencer, necessita-se de política, organização política e autores políticos. Observa-se que há muita diferenciação social, muita dispersão e fragmentação.

A referência dada mostra uma grande confusão e há uma concordância em relação àquela que ressalta o aspecto negativo das políticas públicas, de modo geral e o da socioeducativa, de forma especial. O que se verificou também foi uma concordância em relação à participação dos meninos e meninas, verificada nas edições das conferências municipais, concebida como dimensões da práxis social.

Um desses valores é o exercício da democracia que, numa de suas dimensões de base, situa-se no âmbito dos conselhos dos direitos e tutelares. Para enfrentar esse desafio, não é preciso criar um novo tipo de democracia, mas potencializar a democracia participativa já constituída legalmente por meio da descentralização da gestão das políticas públicas, o que ainda não ocorre. Essa potencialização é apontada através da capacitação que intenta ampliar o conhecimento crítico sobre as políticas públicas e formas democráticas de gestão: pelo incentivo à participação social dos cidadãos, em especial dos adolescentes em conflito com a lei, a socialização da política e do poder, a ocupação consciente e ativa de posições nas esferas públicas.

Na instância da prática social dos grupos entrevistados, expressa-se um momento de incentivo à criação de uma nova cultura. A elevação da consciência crítica e o fomento ao protagonismo social – considerados rupturas emancipatórias – representam um impacto processual desencadeado pela prática social dos entrevistados, pela realização das conferências deliberativas dos direitos da criança e do adolescente e pela conferência propositiva dos meninos e meninas de Maringá, com a participação dos adolescentes em conflito com a lei.

Nesse processo de potencialização da ação, na perspectiva por luta por hegemonia na proteção integral dos direitos, a perspectiva de análise futura é o estudo da participação dos meninos e meninas nas conferências municipais, que já se encontram, em Maringá, em sua quinta edição realizada no ano de 2009.

Nesse sentido, reitera-se que a prática cotidiana dos representantes do Sistema de Garantia dos Direitos tem potencial para fomentar práticas de gestão de políticas públicas democráticas, que compreendem a esfera de interesses conflitantes onde

estão situadas, mas também oportunizam pedagogicamente a potencialização e o fortalecimento dos sujeitos sociais em reconstruir e multiplicar os conteúdos apreendidos quando da relação estabelecida com a política socioeducativa pública de direitos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ACHARD, José Pedro. Aspectos jurídicos. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO – O.E.A.; UNICEF – FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. **Curso de Especialización de Jueces de Menores**. Montevideo: Instituto Interamericano del Nino – O.E.A.; UNICEF – Fondo de Las Naciones Unidas para la Infância, 1973. p.16-20.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS E PROMOTORES DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE. **Sinase**. São Paulo: ABMP, 2008 (Convênio ABMP/Conanda/SEDH – n.039/2007 – FNCA-SEDH).

AVRITZER, Marcos Cezar; COSTA, Sérgio. Teoria crítica e esfera pública: concepções e uso na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.47, n.4, p.703-728, 2004.

BARRETO, Tobias. **Menores e loucos e fundamento do direito de punir**. Sergipe: Edição do Estado de Sergipe, 1926 (Obras Completas – V Direito).

BATTINI, Odária. **Pesquisa-Ação**: construindo uma metodologia de trabalho. Londrina: UEL/DSS/FCBIA/FASPAR, 1994.

BAZILIO, Luiz Cavalieri (Org.). Trabalho do adolescente: história, política e legislação. In: _____. **Infância tutelada e educação**: história, política e legislação. Rio de Janeiro: Escola de Professores, 1998. p.101-116.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **Cidadania e direitos humanos**. [S.l.: s.n.], 2000 [material mimeografado].

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília, DF: Projeto de Cooperação Técnica INCR/IICA, 1999.

CACCIA-BAVA, Augusto; COSTA, Dora I. P.da. O lugar dos jovens na história brasileira. In: CACCIA-BAVA, Augusto; PÁMPOLS, Carlos F.; CANGAS, Yanko G. (Org). **Jovens na América Latina**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004. p.63-114.

CANÇADO, Trindade Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**. Brasília, DF: UNB, 2000.

CARVALHO, Francisco Pereira Bulhões de. Prefácio. In: ASSIS, Aldo. **O menor em face da justiça**. São Paulo: LEX Editora Ltda, 1968, p.12-28.

_____. **Direito do Menor**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CASTELLANI FILHO, Lino. **Educação Física no Brasil**: a história que não se conta. Campinas: Papirus, 1998.

COHEN, Jean. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.46, n.3, p.419-459, 2003.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, Mass: MIT Press, 1992.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social**: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

COSTA, Antônio Carlos da. **De menor a cidadão**: notas para uma história do novo Direito da Infância e da Juventude no Brasil. Brasília, DF: Imprensa do Governo Federal, 1995.

COSTA, Tarcísio José Martins da. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CURY, Munir (Coord.). **Temas de Direito do Menor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

DELGADO, Ana Cristina Coll; MÜLLER, Fernanda. Sociologia. Apresentação: sociologia da infância: pesquisa com crianças. **Educação & Sociedade – Revista da Ciência da Educação**. Campinas: Centro de Estudos Educação e Sociedade, v.26, n.91, p.351-360, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Método, 2007 (Coleção Gilmar Mendes, v.4).

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**: descentralização e participação – as novas tendências. Petrópolis: Vozes, 2003.

FRONTANA, Isabel C. R. da Cunha. **Crianças e adolescentes**: nas ruas de São Paulo. São Paulo: Ed. Loyola, 1999.

GIUSTINA, Joacir Della. **A Pastoral do Menor no Brasil, hoje**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987.

GODOY A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.2, p.57-63, abr. 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 3.ed. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S.A., 1978.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. Tradução Carlos Nelson Coutinho e Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v.3.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria de La acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Traducción de Manuel Jiménez Redondo. 4ª. Ed. Madrid: Cátedra, 2001.

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 2.ed. Tradução Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2003.

HERINGER, Rosana. Movimentos de defesa da criança e do adolescente no Brasil. In: PEREIRA JÚNIOR, Almir; BEZERRA, Jaelson L.; HERINGER, Rosana (Org.). **Os impasses da cidadania**: infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, 1992. p.50-65.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

LAVORATTI, Cleide (Org.). **Programa de Capacitação Permanente na área da Infância e Adolescência**: o germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2007.

LODOÑO, Fernando Torres. A origem do conceito menor. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História da Criança no Brasil**. São Paulo: Ed. Contexto, 1991. p.129-145.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. 99p.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982 (Coleção Primeiros Passos).

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei n.7.347/1985 e Legislação Complementar). 5.ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Sílvia Helena Z. **Artífices do ócio**: mendigos e vadios em São Paulo 1933-1942. Londrina: Eduep, 1998.

MÉNDEZ, Emílio Garcia. **Liberdade, respeito, dignidade**. Brasília, DF: UNICEF, 1991.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Quando conhecer é parte do compromisso social. In: _____. (Org). **O Limite da Exclusão Social**: meninos e meninas de rua no Brasil. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1993. p.17-30.

_____. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8.ed. São Paulo: HUCITEC, 2004.

_____. O desafio da pesquisa social. In: _____. (Org). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Editora Vozes, 2007a. p.9-29.

_____. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: _____. (Org). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Editora Vozes, 2007b. p.61-77.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. A normatização da pobreza: crianças abandonadas e crianças infratoras. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo: ANPED, n.15, p.70-96, set./dez., 2000.

MORELLI, Ailton José. **A criança, o menor e a Lei**: uma discussão em torno do atendimento infantil e da noção de inimputabilidade. 1996. 181f. Dissertação (Mestrado em história) – Universidade Estadual Paulista, Assis.

NEVES, Lucia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. No contexto das relações geracionais: essência e identidade. **Caderno de Textos – Justiça Juvenil sob o marco da proteção integral**, São Paulo: ABMP, p.6-35, 2008 (Convênio ABMP/CONANDA/SEDH – n.039/2007 – FNCA – SEDH/PR – Processo n.004.000665/2007-68).

NOVY, Andreas. **A des-ordem da periferia**: 500 anos de espaço e poder no Brasil. Tradução Peter Naumann. Petrópolis: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p.15-45.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. Ato infracional e natureza do sistema de responsabilização. **Justiça, adolescente e ato infracional**: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006. p.25-48 (Organizado por ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA).

PAULA, Vera Cecília Abbage de. **Diretrizes para uma política de bem-estar do menor:** a experiência do Estado do Paraná. 1986. 174p. Tese (Doutorado em Direito Político) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PEREIRA, Irandi (Org.). Programas de socioeducação aos adolescentes em conflito com a lei. **Caderno de Ação e Defesa dos Direitos**, Maringá: UEM/PEC/PCA/CMDCA, 2004, 99p.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília, DF: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. **Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente:** do alternativo ao alterativo. 1998. 194f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PIERANGELLI, José Henrique. **Códigos Penais do Brasil:** evolução histórica. Bauru: Jalevi, 1980.

RAGO, Margareth. **Do cabaré ao lar:** a utopia da cidade disciplinar Brasil 1890-1930. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Cadernos Abong**. O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos. Orçamento, financiamento e controle social. São Paulo: Abong, p.5-15, 21 out. 1997.

RIZZINI, Irene (Ed.). **A criança no Brasil hoje:** desafio para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Editora Santa Úrsula, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SECCO, Lincoln. **Gramsci e o Brasil:** recepção e difusão de suas ideias. São Paulo: Cortez, 2002 (Coleção Questões da Nossa Época, v.94).

SILVA, Plácido de. **Vocabulário Jurídico**. São Paulo: Forense, 1973.

SILVESTRE, Eliana. **O adolescente autor de ato infracional:** de objeto de medidas a sujeito de direitos, 2002. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2002.

SILVESTRE, E.; CUSTÓDIO, S. S. D. (Orgs.). **Os direitos infanto-juvenis:** pressupostos políticos e jurídicos para a sua concretização. Maringá: UEM/PEC/PCA, 2004.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado:** possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOARES, Maria Vitória de M. Benevides. Os direitos e os direitos da criança e do adolescente no Brasil. In: SEMINÁRIO MULTIDISCIPLINAR – 10 ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: Conquista e Limites, 2002, São Paulo. **Cadernos de Extensão**. São Paulo: FEUSP: ISP, 2002. p.25-41.

SOARES, Orlando. **Criminologia**. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1986.

THOMPSON, E. P. **Senhores e caçadores**: a origem da lei negra. 2.ed. Tradução Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

UNICEF. Organização das Nações Unidas. **Situação da Infância e Adolescência Brasileira**. O direito de aprender: potencializar avanços e reduzir desigualdades. Brasília, DF: UNICEF, 2009 (Coordenação geral Maria Salete Silva e Pedro Ivo Alcântara).

UNGARETTI, Maria América. Fluxos operacionais devidos: algumas considerações. **Caderno de Fluxos**: Justiça Juvenil sob o marco da proteção integral. São Paulo: ABMP, p.7-23, 2008.

VENÂNCIO, Renato Pinto. **Famílias abandonadas**: assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – séculos XVIII e XIX. Campinas: Papirus, 1999.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Interesses difusos e direitos da criança e do adolescente**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 1997.

VIANNA, Adriana de Resende Barreto. **O mal que se adivinha**: polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1992. v.49 (Coleção Polêmica do Nosso Tempo).

_____. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, Francis M. G. (Org.). **Estado e Políticas Sociais no Brasil**: conferências do Seminário Estado e políticas sociais no Brasil e textos do relatório parcial do projeto de pesquisa – Programas nas áreas de educação e saúde no Estado do Paraná: sua relação com as orientações do BID e BIRD e sua contribuição na difusão das propostas liberalizantes em nível nacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001. p.17-26.

REFERÊNCIA INTERNET

ALMEIDA, Guilherme Assis. **Direito cosmopolita e inteligência coletiva**, 2003. Disponível em: <<http://www.cidade.usp.br>>. Acesso em: 25 jan. 2009.

AVRITZER, Leonardo. Em busca de um padrão de cidadania mundial. **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, São Paulo, n.5, p.55-56, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 11 jul. 2007.

CONANDA. **Instituições do Sistema de Garantia de Direitos**. Brasília, DF: Conanda, 2004. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br>>. Acesso em: 05 jul. 2007.

FÓRUM DCA NACIONAL. Disponível em: <<http://www.forumdca.org.br/conselho.htm>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

FÓRUM DE ENTIDADES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. **Atendimento de crianças e adolescentes infratores ainda é principal desafio**, 2007. Disponível em: <<http://www.direitos.org.br>>. Acesso em: 03 ago. 2008.

GOMES, Luiz Flávio. **Nova lei de tóxicos não prevê prisão para usuários**. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?>>. Acesso em: 05 nov. 2009.

MARINGÁ. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.cmdcamaringa.com.br>>. Acesso em: 07 mar. 2007.

_____. Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania. Disponível em: <<http://www.maringa.pr.gov/aceso3/12/2008.br>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/conanda>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Garantia e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes por intermédio dos conselhos tutelares no Brasil**: indicativos para aperfeiçoamento, 2006. Disponível em: <<http://www.anced.org.br/biblioteca/outros/ANCED>>. Acesso em: 20 out. 2007.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Sistema de Proteção dos direitos humanos de geração**, p.1-31, 2007. Disponível em: <<http://www.anced.org.br/biblioteca/>>. Acesso em: 02 ago. 2007.

NÚCLEO DE ESTUDOS E DEFESA DOS DIREITOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. Disponível em <http://www.nedij.uem.br>. Acesso em: 03 mar. 2009

OLIVEIRA, Francisco. Entrevista com o sociólogo Francisco de Oliveira, realizada por Sílvia Caccia Bava, em dezembro de 1999, p.1-9. **O que é formação para a cidadania**,

1999. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/coliveira.htm>>. Acesso em: 08 out. 2007.

PARANÁ. Secretaria Estadual da Cidadania e Justiça. Disponível em: <<http://www.secj.pr.gov.br>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

SOCIEDADE E ESPAÇO GLOBAL: cidadania e sociedade civil. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/cidadaniaglobal/cid_civil.html>. Acesso em: 07 out. 2007.

UNICEF. Organização das Nações Unidas. **Relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância “Situação da Infância e Adolescência Brasileiras”**. Brasília, DF: Unicef, 2003. Disponível em: <<http://www.consciencia.net/2003/12/12/unicef2.html>>. Acesso em: 03 mar. 2008.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania Global e Estado Nacional**, 1999. Disponível em: <<http://www.lisztvieira.pro.br/artigos>>. Acesso em: 09 out. 2007.

DOCUMENTOS NORMATIVOS E ORIENTADORES

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (1989). Declaração dos direitos da criança de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil. **Coletânea direito de ter direitos**. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência: UNICEF. Brasília, DF: Centro Brasileiro, maio 1991.

_____. (1989). ILANUD. **Princípios das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil**. Princípios Orientadores de Riad. Doc. das Nações Unidas n.A/CONF. 157/24 (Parte I). Brasília, DF: Centro Brasileiro, maio, 1990.

_____. (1991). Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing). **Coletânea Direito de Ter Direitos**. Ministério da Justiça, Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e UNICEF. Brasília, DF: Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência: UNICEF. Brasília, DF: Centro Brasileiro, maio, 1991.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do TCU sobre o Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei**. Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004. 16p (Sumários Executivos/TCU-SEPROG; 18).

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2000.

_____. _____. **Contagem da população 2007**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2002 (Fonte Dados do PNAD).

CONANDA. Resolução n.75/2001. **Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos tutelares**. Brasília, DF: Conanda/MJ/SEDH/ DCA/MNMMR, 2001.

CONANDA. Resolução n.113, de 19 de abril de 2006. **Sistema de Garantia de Direitos**. Brasília, DF: Conanda, 2006.

_____. Resolução n. 119, de 11 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências**. Brasília, DF: Conanda, 2006.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Maringá: CMDCA, 2009.

IASP – PARANÁ. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Mapa da Pobreza**. Curitiba: IPARDES, 1997.

_____. **Instituto de Assistência Social do Paraná**. Curitiba: IASP, 2001.

_____. Centro de Promotorias de Justiça do Estado do Paraná. **Procedimento Investigatório Preliminar n.001**. Curitiba: Centro de Promotorias de Justiça do Estado do Paraná, 2004.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior – SETI. CES-UGF. Edital n.2/2009. **Programa Universidade Sem Fronteiras – SETI/PR**. Subprograma – Incubadora dos Direitos Sociais – Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e Adolescência. Curitiba: SETI/PR, 2009.

_____. Poder Judiciário do Estado do Paraná. Vara da Infância e Juventude da Comarca de Maringá. **Relatório das medidas socioeducativas da Comarca de Maringá**. Maringá: Vara da Infância e Juventude da Comarca de Maringá, 2009.

PMAS – PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania. **Plano Municipal de Assistência Social**. Maringá: PMM/FUNDESC, 2000.

_____. _____. **Plano Municipal de Assistência Social**. Maringá: PMM/SMASC, 2001.

PMAS – PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Relatório da PMM/SMASC**. Maringá: PMM/SMASC, 2009.

PMAS – PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. CENTRO DE REFERÊNCIA SOCIOEDUCATIVO. **Relatório anual CRSE**. Maringá: PMM/SMASC/CRSE, 2008.

PROGRAMAS DE SOCIOEDUCAÇÃO AOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI. **Caderno de Ação e Defesa dos Direitos**. PEREIRA, Irandi (Org.). Maringá: UEM/PEC/PCA/CMDCA, 2004, 99p.

PROGRAMA OFICIAL DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. Porto Alegre: Comitê Organizador, 31 jan.-05 fev. 2002. p.35.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS/CONANDA. **Sistema Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente** – SINASE. Brasília, DF: SEDH/Conanda, 2006. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/sedh>>. Acesso em: 08 mar. 2008.

SMASC/COMAS – SECRETARIA MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA/ CONSELHO MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Relação das entidades inscritas no Conselho Municipal da Assistência Social, 2009**. SMASC/COMAS: Maringá, PR, 2009.

LEGISLAÇÃO

BRASIL (1890). Código Penal de 1890. In: PIERANGELLI, José Henrique (Org.). **Códigos Penais do Brasil: evolução histórica**. Bauru: Jalovi, 1980. p.266-318.

_____. (1927). **Código de Menores**. Decreto n.17.943-A, de 12 out. 1927. Brasília, DF, 1927.

_____. (1940). **Código Penal**. Decreto-Lei n.2.848, de 07 dez. 1940. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. (1964). **Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Lei Federal n.4320, de 17 de março de 1964. Brasília, DF, 1964.

_____. (1979). **Código de Menores**. Lei n.6.697, de 10 out. 1979. São Paulo/Rio de Janeiro: Saraiva, 1979.

_____. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2001 (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. (1990). **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal n.8069, de 13 jul. 1990. São Paulo: Atlas, 1997.

_____. (1993). **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei Federal n.8742/1993. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1993.

MARINGÁ/PR. (1990). **Lei Municipal n.2773**. Maringá: Câmara Municipal, 1990.

_____. (2001). **Lei Municipal n.5349**. Maringá: Câmara Municipal, 2001.

_____. (2006). **Lei Municipal n.7406**. Maringá: Câmara Municipal, 2006.

PARANÁ (2004). **Novo Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Paraná e anexos**. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2004 (Organizado por Emílio Sabatovski e Iara P.Fontoura).

APÊNDICE

APÊNDICE A ROTEIROS DE ENTREVISTAS

GRUPO I – CONSELHEIROS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

01 – Como é definida, pelos conselheiros a política socioeducativa de direitos para o adolescente em conflito com a lei? (critérios e instrumentos)

02 – O Conselho tem feito o plano municipal dos direitos da criança e do adolescente?
() Sim () Não

2.1. E o plano de aplicação de recursos?
() Sim () Não

2.2. Resposta: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?
(resposta positiva ou negativa)

03 – Os conselheiros de direitos têm capacitação?
() Sim () Não

3.1. Se a resposta for positiva, responda: como são capacitados? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

3.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

04 – Esse Conselho se utiliza de alguma ação ou de ações para garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei?
() Sim () Não

4.1. Se a resposta for positiva, responda: qual é ou quais são as ações? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

4.2. Se a resposta for negativa, responda: qual é ou quais são os limites e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

05 – Esse Conselho divulga as suas ações e os resultados referentes à atenção ao adolescente em conflito com a lei?
() Sim () Não

5.1. Resposta: qual é ou quais são os limites e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontradas?
(resposta positiva ou negativa)

06 – Esse Conselho se articula com o Sistema de Justiça? (Ministério Público, Delegacias especializadas, Judiciário, Núcleos de Defesa, Procuradoria Jurídica, Defensoria Pública ou outros)?

() Sim () Não

6.1. Se articula, responda: com qual(is)? E como se dá essa articulação? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

6.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) encontrado(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

07 – Esse Conselho se articula com as secretarias das políticas públicas do município? (Educação, saúde, esporte, cultura e lazer, ou outras)?

() Sim () Não

7.1. Se articula, com quais? Como é feita essa articulação? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

7.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?

08 – Como se dá a relação com os poderes locais (Legislativo e Executivo)?

8.1. Responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))?

09 – Como se dá a relação com o Conselho Tutelar?

9.1. Responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

10 – O Conselho se articula com outros conselhos (educação, assistência social, saúde ou outros)?

() Sim () Não

10.1. Se articula, responda: com qual(is)? Como se dá essa articulação?

10.2. Qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontradas? (resposta positiva ou negativa)

11 – Como se dá a articulação ou a relação com o Fórum Regional (DCA) e/ou com os movimentos sociais?

11.1. Responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?

12 – Como se dá a articulação ou relação com os conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos âmbitos estadual (Paraná) e nacional (CONANDA)?

12.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?

13 – Os conselheiros exercem o controle ou fiscalização das medidas socioeducativas (apuração, aplicação e execução) no município de Maringá?

(☐) Sim (☐) Não

13.1. Responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)? (resposta positiva ou negativa)

14 – O CMDCA controla ou fiscaliza o FIA municipal?

(☐) Sim (☐) Não

14.1. Responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)? (resposta positiva ou negativa)

15 – Os conselheiros de direitos têm controlado o orçamento público municipal? (elaboração, aprovação, execução)

(☐) Sim (☐) Não

15.1. Responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)? (resposta positiva ou negativa)

16 – Existe destinação de recursos do orçamento municipal para o FIA municipal?

(☐) Sim (☐) Não

16.1. Responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)? (resposta positiva ou negativa)

17 – Os conselheiros já se utilizaram dos instrumentos jurídicos para garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei? (*Habeas Corpus*, Mandado de Segurança, Ação Civil Pública, *Habeas Data*, Petição ou outros).

(☐) Sim (☐) Não

17.1. Se já utilizaram, responda: qual(is) e em que situação(ões)? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))?

17.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?

18 – Como e para quem o Conselho dos Direitos presta contas de suas ações e resultados?

18.1. Responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

19 – Os conselheiros dos direitos controlam ou fiscalizam o orçamento público estadual ou federal?

(☐) Sim (☐) Não

19.1. Responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?
(resposta positiva ou negativa)

20 – Como você avalia a política socioeducativa de direitos na atenção aos direitos fundamentais (vida, saúde, alimentação, liberdade, respeito, dignidade, educação, esporte, cultura, lazer e profissionalização) do adolescente em conflito com a lei no município de Maringá? (aponte limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)).

GRUPO II – CONSELHEIROS TUTELARES

01 – O Conselho Tutelar tem as condições materiais necessárias para o atendimento de suas demandas?

() Sim () Não

1.1. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

02 – O orçamento municipal destina verbas suficientes para o funcionamento do Conselho Tutelar?

() Sim () Não

2.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

03 – Os conselheiros tutelares têm atuação colegiada?

() Sim () Não

3.1. Se a resposta for negativa, responda qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

04 – Os Conselhos tutelares contam com assessoria técnica de um órgão?

() Sim () Não

4.1. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?

05 – Os conselheiros tutelares assessoram o executivo?

() Sim () Não

5.1. Responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?
(resposta positiva ou negativa)

06 – Os conselheiros tutelares têm capacitação?

() Sim () Não

6.1. Se a resposta for positiva, responda: como são capacitados? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

6.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

07 – Esse Conselho Tutelar se utiliza de alguma ação ou de ações para garantia dos direitos fundamentais do adolescente em conflito com a lei?

(☐) Sim (☐) Não

7.1. Se a resposta for positiva, responda: qual é ou quais são as ações? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

7.2. Se a resposta for negativa, qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

08 – O Conselho Tutelar divulga as suas ações e os resultados de suas ações referentes à atenção ao adolescente em conflito com a lei?

(☐) Sim (☐) Não

8.1. Responda qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)? (resposta positiva ou negativa)

09 – Esse Conselho se articula com o Sistema de Justiça? (Ministério Público, Delegacias, Judiciário, Núcleos de Defesa, Procuradoria Jurídica, Defensoria Pública ou outros)?

(☐) Sim (☐) Não

9.1. Se articula, responda: com quais e como se dá essa articulação? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

9.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

10 – Esse Conselho se articula com as secretarias das políticas públicas do município? (Educação, saúde, esporte, cultura e lazer, ou outras)?

(☐) Sim (☐) Não

10.1. Se articula, com quais secretarias e como se dá essa articulação? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

10.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?

11 – Como se dá a relação com os poderes locais (Executivo e Legislativo)? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

12 – Como se dá a relação com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

13 – Como se dá a relação com o Fórum Regional (DCA) e/ou com os movimentos sociais? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

14 – Os conselheiros tutelares exercem o controle e/ou fiscalização das medidas socioeducativas no município de Maringá (apuração, aplicação ou execução)?

(☐) Sim (☐) Não

14.1. Se a resposta for positiva, responda: como é feito esse controle? Qual(is) limite(s) encontrado(s)?

14.2. Se a resposta for negativa, responda: qual é ou quais são as limites e/ou possibilidades/capacidades?

15 – O Conselho Tutelar tem controle (elaboração, aprovação e execução) do orçamento público municipal?

(☐) Sim (☐) Não

15.1. Responda: qual é ou quais são os limites e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontradas? (resposta positiva ou negativa)

16 – O Conselho Tutelar participa da elaboração do Plano municipal dos direitos da criança e do adolescente ou do adolescente em conflito com a lei?

(☐) Sim (☐) Não

16.1. Responda: qual é ou quais são os limites e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontradas? (resposta positiva ou negativa)

17 – Os conselheiros tutelares já se utilizaram dos instrumentos jurídicos para garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei (*Habeas Corpus*, *Habeas Data*, Mandado de Segurança, Petição ou outros)?

(☐) Sim (☐) Não

17.1. Se já se utilizaram, respondam: em que situações? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

17.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

18. Os conselheiros estão acompanhando o Fundo para a Infância e Adolescência Municipal?

(☐) Sim (☐) Não

18.1. Se a resposta for positiva, responda: como é feito esse acompanhamento? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontradas).

18.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

19 – Como e para quem o Conselho Tutelar presta conta de suas ações e resultados? (limite(s) e possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)).

20 – Como você avalia a política socioeducativa de direitos na atenção aos direitos fundamentais (vida, saúde, alimentação, liberdade, respeito, dignidade, educação, esporte, cultura, lazer e profissionalização) do adolescente em conflito com a lei no município de Maringá? (Limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s))

GRUPO III – EDUCADORES DO CRSE (programas socioeducativos municipais em meio aberto (LA) e (PSC))

01 – Qual é a dinâmica de trabalho da equipe?

1.1. Qual(is) o(s) limite(s) encontrado(s) pela equipe?

1.2. Qual(is) a(s) possibilidade(s)/capacidade(s) do trabalho da equipe?

02 – Qual o seu nível de satisfação com o trabalho?

03 – Os programas socioeducativos seguem as normas do CONANDA/SINASE?

() Sim () Não

3.1. Qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?

04 – Existe Plano de Atendimento Individual nos programas?

() Sim () Não

4.1. Responda: qual(is) limites(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)

4.2. Existe proposta pedagógica?

() Sim () Não

4.3. Responda: qual(is) o(s) limite(s) ou possibilidade(s) encontrada(s)?

05 – Como se dá o trabalho com as instituições ou órgãos para receberem os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas? Qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

06 – Como se dá a participação das famílias nos programas? Qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

07 – Os educadores dos programas têm capacitação?

() Sim () Não

7.1. Se a resposta for positiva, responda: como são capacitados? Qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s) encontrada(s)?

7.2. Se a resposta foi negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?

08 – A equipe se utiliza de alguma ação ou de ações para a garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei?

() Sim () Não

8.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)? (resposta positiva ou negativa)

09 – O CRSE divulga as suas ações e os resultados de seu trabalho?

() Sim () Não

9.1. Responda: qual é ou quais são o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)? (resposta positiva ou negativa)

10 – A equipe dos programas se articula com as instituições/órgãos do Sistema de Justiça (Promotoria, Juizado, Defensoria Pública, centros ou núcleos de defesa, Procuradoria Jurídica, delegacias)?

() Sim () Não

10.1. Se a resposta for positiva, responda: com qual(is) e como se dá essa articulação? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

10.2. Se a resposta for negativa, responda: qual é ou quais são o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontradas?

11 – Para o desenvolvimento dos programas socioeducativos há articulação/integração junto às secretarias municipais das políticas públicas (educação, saúde, assistência social, esporte, cultura ou outras)?

() Sim () Não

11.1. Se a resposta for positiva, responda: com qual(is) e como é feita a articulação? (limite(s) e/ou capacidade(s))

11.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou capacidade(s)?

12 – Como se dá a relação com o Conselho Tutelar?

12.1. Qual(is) o(s) limite(s) e/ou capacidade(s)?

13 – Como se dá a relação com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente?

13.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou capacidade(s) encontrada(s))

14 – Como se dá a articulação ou relação com o Fórum Regional DCA e/ou movimentos sociais?

14.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)?

15 – Como se dá o controle e/ou fiscalização das medidas socioeducativas (apuração, aplicação e execução) no município de Maringá?

15.1. Aponte o(s) limite(s) e/ou capacidade(s)/possibilidade(s) encontrada(s).

16 – Os trabalhadores têm controlado o orçamento público municipal? (elaboração, aprovação, execução).

() Sim () Não

16.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)? (resposta positiva ou negativa)

17 – Os trabalhadores já utilizaram os instrumentos jurídicos para garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei? (*Habeas Corpus*, Mandado de Segurança, Ação Civil Pública, *Habeas Data*, Petição ou outros)?

() Sim () Não

17.1. Se a resposta for positiva, responda: em que situação(ões)? (aponte o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

17.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

18 – Como e para quem são prestadas contas das ações e resultados do trabalho?

18.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

19 – Como você avalia a política socioeducativa de direitos na atenção aos direitos fundamentais do adolescente em conflito com a lei no município de Maringá? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

GESTOR EXECUTIVO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA DE DIREITOS

01 – Como é definida a política socioeducativa de direitos no município de Maringá?

1.1. Qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s) na implementação da política socioeducativa?

02 – Que tipo de orientação ou de orientações esse gestor recebeu para execução das medidas socioeducativas?

03 – Que tipo de retorno o gestor dá para a sua equipe de trabalho (material, pessoal, recursos, apoio)?

04 – A gestão segue as normas do Conanda/Sinase?

() Sim () Não

4.1. Qual(is) o(s) limite(s) e/ou capacidade(s) encontrada(s)? (resposta positiva ou negativa)

05 – O gestor tem capacitação?

() Sim () Não

5.1. Se a resposta for positiva, responda: como é capacitado? (limites(s) e/ou possibilidade(s))

5.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)?

06 – Esse gestor se utiliza de alguma ação ou de ações sociais para a garantia dos direitos do adolescente em conflito com a lei?

() Sim () Não

6.1. Se a resposta for positiva, responda: qual(is) é(são) a(s) ação(ões)? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))

6.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

07 – O órgão gestor divulga as suas ações e os resultados na atenção ao adolescente em conflito com a lei?

() Sim () Não

7.1. Qual é ou quais são os limites e/ou possibilidades/capacidades encontradas? (resposta positiva ou negativa)

08 – O gestor se articula com o Sistema de Justiça (Ministério Público, delegacias, Judiciário, Núcleos ou centros de defesa, procuradoria, defensoria pública ou outros)?
() Sim () Não

8.1. Se a resposta foi positiva, responda: como é feita essa articulação? Aponte o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s) encontrada(s) nessa articulação?

8.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s) encontrada(s)?

09 – O gestor se articula com as secretarias municipais das políticas públicas para a definição e execução da política socioeducativa de direitos no município?
() Sim () Não

9.1. Se a resposta for positiva, responda: com qual(is)? Aponte o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s) encontrada(s)

9.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

10 – Como se dá a relação com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente?

10.1. Responda qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)?

11 – Como se dá a relação com o Conselho Tutelar?

11.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)?

12 – Como se dá a relação com o Fórum Regional DCA e/ou com os movimentos sociais?

12.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s) capacidade(s)?

13 – Como se dá a relação município, Estado e União em relação à política socioeducativa de direitos?

13.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

14 – O gestor exerce o controle e/ou fiscalização das medidas socioeducativas (apuração, aplicação e execução) no município de Maringá?
() Sim () Não

14.1. Se a resposta for positiva, responda: como é feito esse controle? Aponte o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s) encontrada(s).

14.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s) encontrada(s)?

15 – O gestor tem controlado o orçamento público municipal (elaboração, aprovação e execução)?

() Sim () Não

15.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s) encontrada(s)? (resposta positiva ou negativa)

16. Para implementação (definição, acompanhamento e execução) a SMASC recebe recursos do FIA municipal, estadual ou federal?

() Sim () Não

16.1. Se a resposta for positiva, responda: de quem recebe? Aponte o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s).

16.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)?

17 – O gestor já se utilizou dos instrumentos jurídicos para garantia de direitos do adolescente em conflito com a lei? (*Habeas Corpus*, *Habeas Data*, Mandado de Segurança, Petição, ou outros)?

() Sim () Não

17.1. Se já utilizou, responda: em que situação(ões)? (Limite(s) e/ou possibilidade(s))

17.2. Se a resposta for negativa, responda: qual(is) limite(s) e/ou possibilidade(s)?

18 – Como e para quem é feita a prestação de contas das ações e resultados da atenção ao adolescente em conflito com a lei?

18.1. Responda: qual(is) o(s) limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s)?

19 – Como você avalia a política socioeducativa de direitos na atenção aos direitos fundamentais do adolescente em conflito com a lei no município de Maringá? (limite(s) e/ou possibilidade(s)/capacidade(s))