

POLÍTICAS PÚBLICAS E O ADOLESCENTE INFRATOR - OS
DESAFIOS DA LIBERDADE ASSISTIDA: EDUCAÇÃO,
PROFISSIONALIZAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO

CÁSSIA REGINA MELO DE SOUZA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE

DARCY RIBEIRO – UENF

Campos dos Goytacazes – RJ

Agosto – 2006

POLÍTICAS PÚBLICAS E O ADOLESCENTE INFRATOR - OS
DESAFIOS DA LIBERDADE ASSISTIDA: EDUCAÇÃO,
PROFISSIONALIZAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO

CÁSSIA REGINA MELO DE SOUZA

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção de título de Mestre em Políticas Sociais.

ORIENTADOR: Dr^a SONIA MARTINS DE ALMEIDA NOGUEIRA

Campos dos Goytacazes – RJ

Agosto - 2006

POLÍTICAS PÚBLICAS E O ADOLESCENTE INFRATOR - OS
DESAFIOS DA LIBERDADE ASSISTIDA: EDUCAÇÃO,
PROFISSIONALIZAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO

CÁSSIA REGINA MELO DE SOUZA

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção de título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada em 01 de agosto de 2006

Comissão Examinadora:

Prof. Ângelo Mario do Prado Pessanha – UFF / Doutor em Educação pela UFRJ

Prof. Ailton Mota de Carvalho – UENF / Doutor em Ciências Sociais e em Sociologia pela FLACSO/UNB

Prof. Simonne Teixeira – UENF / Doutora em Filosofia e Letras (História) pela Universidade Autônoma de Barcelona

Prof^a Sonia Martins de Almeida Nogueira – UENF / Doutora em Educação pela UFRJ – Orientadora

As minhas filhas ***Renata e Ana Paula Melo de Souza*** pela compreensão aos momentos de ausência.

Para a realização deste trabalho contei com a contribuição indispensável de algumas pessoas às quais aqui agradeço. Em especial:

Deus, por estar sempre comigo em todos momentos, por nunca me deixar desistir mesmo nas horas mais difíceis. Obrigada, Senhor.

Agradeço ao corpo docente do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF pela possibilidade de crescimento humano e profissional com especial destaque a Doutora Sonia Martins de Almeida Nogueira que creditou confiança e apoio incondicional durante minha jornada nesta universidade, contribuindo de forma significativa para com a minha vida pessoal e profissional, na medida em que estreitamos subjetividades, aprofundamos conhecimentos, numa complementaridade respeitosa e gratificante.

Sumário

Introdução -	p. 1
Capítulo I – O perfil das políticas sociais direcionadas à infância e à adolescência – a trajetória do abandono	p. 5
1.1 – A falácia da proteção integral e da prioridade absoluta quanto à responsabilização do adolescente infrator	p. 19
1.2 – O lugar do adolescente infrator	p. 25
1.2.1 – A liberdade assistida: o desnivelamento entre a ordem jurídica e a ordem social	p. 31
Capítulo II – A (re) definição das relações entre o poder público e a sociedade civil	p. 39
2.1 – Municipalização e o papel do Conselho Gestor quanto à participação e ao controle da gestão local	p. 50
Capítulo III – O Poder Judiciário: entre a decisão e a execução, só a Lei, não basta	p. 56
3.1 – A instrumentalidade da decisão judicial	p. 64
3.2.1 – Contextualizando a realidade sócio-política do Município de Campos dos Goytacazes com a atuação da Vara da Infância e da Juventude	p. 68
3.2.2 – Os co-responsáveis pelo enfrentamento da adolescência infratora e a eleição da Fundação Municipal da Infância e da Juventude como responsável pela execução da liberdade assistida	p. 73
3.2.3 – Os impactos da decisão judicial sobre a escolarização e a profissionalização do adolescente infrator	p. 82
IV – Considerações finais	p. 90
V – Bibliografia	p. 99
Anexos	p. 107

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto de pesquisa a execução da liberdade assistida e seus desafios: a educação, a profissionalização e a inserção do adolescente infrator no mercado de trabalho.

Como medida de ressocialização destinada ao adolescente infrator, a liberdade assistida tem sua execução, embora não expressa de forma objetiva em Lei, a cargo do poder executivo municipal, dada a descentralização político-administrativa e a municipalização do atendimento prevista no ECA.

Deste modo o cumprimento da medida foi endereçada em maior número, no período de 2002 a 2004, à Fundação Municipal da Infância e da Juventude – FMIJ, eleita como entidade capaz de atender o fim da medida, face à ausência de um programa específico de atendimento, ao mesmo tempo em que poderia garantir o acesso à educação, a profissionalização e a inserção do infrator no mercado de trabalho.

Como só a Lei e a sentença judicial não bastam, para dar efetividade a ressocialização do infrator, sua proposta de re-inserção, como direito à cidadania está longe de atingir o ideal da proteção integral e da prioridade, justamente pela ausência de programas sociais específicos na órbita do município. O estudo configura este cenário e aponta que há a necessidade de maior interlocução interinstitucional e participação da sociedade civil.

Palavras-chaves: liberdade assistida; municipalização; descentralização; programas sociais de proteção especial e cidadania

ABSTRACT

The present dissertation develops a study of the performance of the Assisted Liberty Programme and challenges the education, preparation and inclusion of the teenager offender in the labour market.

As an agreement concerning liberty of teenagers offenders, the Programme is developed by municipality, according to the municipal policy designed by the ECA – Child and Adolescent Act.

The assisted probation is settled to bring teenager lawbreakers back to society, and although it's not clearly presented in the Act, it's carried out by the municipal government, because of the main statement of decentralization settled on the Programme by the referred Act.

As the law and the sentence pronounced by the judge are not enough to bring these teenagers lawbreakers back to society, the assisted probation is a right that strengthens their citizenship, although it's far from achieving its goal of full protection. It lacks specific social programmes that should be offered by the municipal government.

This research aims to unveil this scenario and to put into light the necessity of larger interaction and dialogue between the institutions and the members of society.

Key-words: assisted liberty; municipality; decentralization; social programmes and citizenship

INTRODUÇÃO

O cerne da presente dissertação é dos mais inquietantes, porquanto atinge dilemas provenientes da prática jurídica e da política social municipal destinada ao enfretamento de condutas reprováveis realizadas pelos inimputáveis. A inquietação surge a partir do momento em que o ordenamento jurídico vigente prima pela desinstitucionalização do adolescente infrator e no cotidiano sócio-político pouco se avançou em termos de promover e de incentivar a execução e o cumprimento de medidas sócioeducativas em meio aberto, cujo objeto de nossa análise cingiu-se à liberdade assistida.

Apesar de representar, sob o ponto de vista social e educacional, medida de maior amplitude pela sua natureza pedagógica, e, do ponto de vista jurídico, um direito-garantia a ser aplicável ao infrator, quando se afigurar como a melhor alternativa retributiva à conduta reprovável pouco é divulgada, defendida e pensada como estratégia política viável ao controle da reincidência ou mesmo como uma equação possível para questões sociais em que, só a observância da assistência social como política de atendimento, pura e simples, não é capaz de resolver.

Avanços legislativos são inegáveis neste sentido, mas quando optamos por dissertar sobre as Políticas Públicas e o Adolescente Infrator, nosso objetivo é o de enfatizar os desafios da liberdade assistida no que lhe é de particular essência: a educação, a profissionalização e a inserção no mercado de trabalho.

Contudo, enveredar num campo sócio-jurídico pouco conhecido e mal explorado levou-nos a mudar a metodologia da pesquisa, que na proposta inicial vislumbrava a pesquisa empírica de cunho institucional, subdividida na atuação da Vara da Infância e da Juventude, face a ausência de programa específico, bem como da Fundação da Infância e da Juventude, responsável por desenvolver a política de atendimento às crianças e aos adolescentes do Município de Campos dos Goytacazes-RJ. Porém, aos poucos a amplitude do tema foi se desvelando ao mesmo tempo em que se tornavam visíveis os obstáculos burocráticos.

Em sendo assim, muitos dos objetivos, metodologia e procedimentos foram sendo alterados, na medida em que coletávamos os dados institucionais, ou

mesmo, quando não era possível o acesso às informações e aos documentos que seriam de grande enriquecimento.

Posto de lado um empreendimento de grande monta, escolhemos abordar a questão inserida no tema, a partir da descrição da liberdade assistida como hoje é reconhecida em Lei, comparando-a com a política de atendimento ao adolescente infrator, via a previsão de programas especiais para a ressocialização, mas que, por não encontrar até então no âmbito governamental e não governamental uma proposta de execução efetiva, forçou a autoridade judiciária e o Ministério Público a utilizarem programas da F.M.I.J. como os recursos necessários e disponíveis à executoriedade da decisão em prol da liberdade assistida, mesmo que não destinada ao infrator.

Assim que foi iniciada a coleta de dados, percebemos que a pesquisa tomaria rumo inverso da proposta inicial, ou seja: ao invés de partirmos da coleta de dados a respeito de cada objetivo que fora traçado, tivemos que optar pela premissa: *a liberdade assistida apesar de ser considerada a medida sócioeducativa que melhor possa proporcionar a ressocialização do adolescente infrator apresenta desafios no que pertine à educação, à profissionalização e a conseqüente inserção do adolescente no mercado de trabalho, por não ser objeto de atenção das autoridades quanto à política de atendimento disposta em lei, afrontando significativamente o princípio da prioridade absoluta.*

Deste modo, a dissertação apoiou-se, em parte, na pesquisa bibliográfica e em dados empíricos coletados em ambas instituições públicas: Vara da Infância, Juventude e Idoso e Fundação Municipal da Infância e Juventude. Através deles construímos a defesa da medida, dada as suas vantagens e de como a sociedade civil e os representantes de entidades podem exercer importante papel junto aos conselhos municipais em prol de sua implantação no município.

Para melhor situar a política de atendimento ao adolescente infrator apresentamos no primeiro capítulo, de forma não pormenorizada, o perfil das políticas sociais direcionadas á infância e à adolescência, de modo a traçar um fio condutor até a vigência da Lei nº 8.069/90, permitindo compreender a trajetória de

abandono a que estivera sujeita a população infanto-juvenil, especialmente, os oriundos de camada social pauperizada.

Pelo esboço apresentado, esperamos deixar claro o valor do cumprimento de medida sócio-educativa em meio aberto, tendo em vista a sua finalidade, não apenas ressocializadora, mas, sobretudo, por enfatizar aspectos que são de imprescindível valorização do autor do ato infracional, como pessoa em construção, via a garantia de sua promoção pela educação e profissionalização.

Nesse capítulo, pontuamos o quanto a mudança legal não foi suficiente para superar e suprimir idéias e posturas políticas discriminatórias e segregatórias e que os dilemas polarizados entre educar e reprimir por reprimir ainda persistem e que as decisões em defesa da repressão são descontextualizadas e equivocadas.

O enfoque da pesquisa nos obrigou a estabelecer uma relação constante entre os campos teóricos nele envolvidos, de modo que durante a pesquisa bibliográfica e a observação dos campos de pesquisas, Vara da Infância e da Juventude e a Fundação Municipal da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes, percebemos que as relações inter-institucionais de poder passariam a ocupar lugar de destaque na dissertação.

Esta é uma questão das mais significativas, no âmbito da proteção e da prevenção, porém de difícil consenso para o estabelecimento de programas que de fato melhor venham a atender os ditames da Lei e a ordem social, sendo objeto de reflexão do capítulo II.

Por esta razão é que o tema: *Políticas públicas e o adolescente infrator: os desafios da liberdade assistida: educação, profissionalização, e inserção no mercado de trabalho* serve de fio condutor para apontar o quanto a interlocução institucional, a participação da sociedade civil e dos conselhos gestores são imprescindíveis para a garantia dos direitos reconhecidos em Lei e o quanto as esferas públicas têm significativa responsabilidade política e social para com o futuro das gerações e como instâncias de poder capazes de traçarem alternativas para as demandas locais.

Por último, tratamos da importância do Poder Judiciário como instituição responsável pela materialização dos direitos e sobre o seu atual papel frente à uma

categoria de sujeitos que, pela peculiar condição de pessoas ainda em desenvolvimento, figuram em posição sócio-jurídica menos favorável que o adulto e do quanto este poder pode provocar mudanças políticas através de suas decisões.

Assim, procuramos frisar que só a lei não basta, e que a instrumentalidade das decisões são dependentes da atuação do Poder Executivo em termos de estabelecimento e desenvolvimento de programas que lhes dêem sustentabilidade e efetividade. Para este intento, contextualizar a atuação da Vara da Infância e da Juventude no Município de Campos, o período compreendido entre 2002 a 2004, representa não só caracterizar a política de atendimento desenvolvida, como refletir sobre a co-responsabilidade dos poderes públicos os impactos da decisão judicial em favor da executoriedade da liberdade assistida para o fim da escolarização e da profissionalização, junto aos programas da FMIJ destinados ao adolescente em situação adversa: a do adolescente infrator.

Esperamos que a descrição e a reflexão sobre o estágio da política de atendimento e seus programas destinados ao adolescente em conflito com a Lei, possa contribuir para um debate sobre a questão da adolescência infratora neste município, e para com o rompimento de setorização de políticas que contenham visões unilaterais.

CAPITULO I – O PERFIL DAS POLÍTICAS SOCIAIS DIRECIONADAS À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA – A TRAJETÓRIA DO ABANDONO

Neste capítulo a pretensão não é a de relatar a história da Assistência Social de forma pormenorizada e dos fatores que desencadearam uma trajetória de abandono perpetrada pela família, Estado e sociedade. Abandono caracterizado pela literatura como ausência de políticas de assistência às crianças e aos jovens considerados infratores, desde o século XX. As ações, para estes sujeitos, em regra invisíveis e silenciosas serviram para enfatizar a prevenção e garantir a segurança através do internamento, vez que, o infrator representava perigo à sociedade. E, mesmo tendo ocorrido mudanças legais, as instituições permanecem com o mesmo ideário, e, as políticas sociais continuam tratando a questão de forma míope e descontextualizada. Entretanto, cabe salientar que embora não haja uma unanimidade cronológica para a descrição da história de abandono, é possível destacar fases, o tipo e a natureza do atendimento dispensado à criança e ao adolescente.

O tema transita por questões sociais, políticas e econômicas, sugerindo a elaboração de um capítulo que retrate os contornos de nossa política social desde o período de nossa colonização até a atualidade como forma de compreender o porquê da existência do abandono, cujos rótulos para tal prática foram vários a começar pelos expostos¹, delinqüentes, até a denominação de infratores, como nova espécie de excluídos.

A terminologia mudou, mas permanece a estigmatização, e práticas discriminatórias, uma vez que os expostos atuais são gerados por um projeto político, composto por crises políticas, econômicas e sociais. Para eles, o fenômeno

¹Exposto denominação dada à criança deixada na rodeira de conventos e Santas Casas; pessoa rejeitada ou abandona. A primeira roda dos expostos deu lugar à casa dos expostos, vindo posteriormente, a chamar-se Educandário Sampaio Viana. Recebeu a denominação de Casa da Criança, após a criação do Serviço Social de Menores pela Lei 1.192/40. Rizzini, Irene, Loyola. 2004.

da violência nunca esteve tão presente nos discursos a favor da criminalização da pobreza. Daí, estarem em voga, discussões sobre a chamada “delinqüência juvenil” a conclamar por soluções imediatas e urgentes como se o problema fosse novo. Novas são as suas manifestações, seus cenários e seus atores, cada dia mais variados e complexos.

Como a construção das sociedades humanas não se dá de forma linear ou unificada, o que na visão antropológica seria “ossificá-las”, algumas considerações de ordem filosóficas ou ideológicas fazem-se necessárias dada a complexidade da forma como se estruturou a sociedade brasileira, com especial atenção para com as relações de poder autoritárias e de dominação que se perpetuam, como se o poder público, na pessoa jurídica do Estado, pudesse sair incólume ou se eximir de responsabilidades por atos comissivos ou omissivos em suas relações com os cidadãos.

Ao iniciar a construção do abandono para com a categoria infância, o destaque é feito para demonstrar que se a criança abandonada ou desassistida, as preocupações foram insignificantes, com muito maior desvalor foram tratados os adolescentes em conflito com a lei, desde o Brasil monárquico até o republicano, quando passaram a ser denominados de delinqüentes.

Para que se possa compreender a trajetória das políticas sociais no Brasil para com essa categoria de sujeitos, temos que contextualizar a fase da infância, apontando que interesses por esta política setorial estão atrelados a práticas assistencialistas marcadas pela coisificação.

As preocupações iniciais estiveram focadas na educação, cujas práticas discursivas e institucionais constituíram a infância como objetivo de intervenção higiênica e disciplinar (Carvalho, 2003). Conseqüentemente, a história da assistência aos infantes no Brasil teve como discurso legitimador das ações intervencionistas, de natureza filantrópico-privadas ou públicas, uma nova forma de saber pedagógico fundado em teorias sociológicas e criminológicas, com modalidades distintas de intervenção, mas que enfatizavam a segregação.

As primeiras intervenções foram impostas pela Igreja Católica, que se encarregou de estabelecer o modo de vida dos indivíduos dentro de padrões

normativos cristãos. As ações dos padres jesuítas, de natureza assistencialista, nas primeiras décadas da colonização estavam relacionadas à forma de povoamento da terra, à conquista, ao tráfico de riquezas, e à mudança dos costumes da população nativa considerada bárbara. Nesta fase, indicada na literatura, como a primeira da história da política social, negava-se a idéia de que crianças e adolescentes fossem portadores de peculiaridades que as distinguissem um dos outros. Faltava, o sentido da infância, ou seja, a noção de que essa fase de desenvolvimento *corresponde à consciência de uma particularidade infantil que a distingue de outras fases* (Áries; 1981, p. 156).

Com o agravamento das questões sociais, desenvolve-se a concepção de *crianças corrompidas* e, de outras nomenclaturas como “criança abandonada”, “delinqüente”, para quem a intervenção constitui-se mais que um direito, constitui-se uma imposição (Mendez, 1991). Neste aspecto, a educação tinha na coação um dos mais importantes recursos da estratégia de ensino.

Segundo Adorno (1991, p. 184), o termo menor teve sua origem difundida no Brasil, *pela Medicina Legal e foi reconhecido pelo Direito Público para divisar a população entre responsável e irresponsável, segundo o critério do discernimento moral e do desenvolvimento psicológico*. Divisão, que se generalizou no século XX, para designar *um tipo específico de criança pertencente às classes populares em situação de miséria absoluta, que faz da rua seu habitat e lugar privilegiado de reprodução cotidiana e imediata da sua existência*.

D’Agostini (2003, p. 31) afirma que *todas as transformações ocorridas na Europa em relação à criança e ao adolescente, tais como a descoberta do sentimento da infância, o advento da disciplina e da educação, como parte da vida infanto-juvenil, surtiram aqui, também seus efeitos*. Contudo, a preocupação com os paradigmas educacionais restringia-se muito mais ao progresso econômico, do que a acentuação de uma ação voltada para o desenvolvimento social e humano, o que esteve presente no Brasil colônia, monárquico e republicano (Veronese e Rodrigues, 1999, apud D’Agostini, 2003, p. 38).

Mendez (1991) registra que do Brasil Colônia até o início do século XX não se registra a participação do Estado em ações caracterizadoras de política social

voltada para as crianças, exceto sua intervenção para fins de reparação social sob forte repressão. Com essa finalidade, surgiu em 1551 a primeira Casa de Recolhimento (Marcilio, 2003) para crianças tidas como desvalidas. Em 1585, diversos colégios e casas de recolhimento destinavam-se à educação de índios e mestiços.

A primeira fase de estruturação de uma política social, em estado embrionário, teve início com o modelo filantrópico existente entre 1500 a 1874. Esse modelo importado da Europa foi desenvolvido e centralizado pelas Casas de Misericórdia, instituição mais típica desse período, auxiliada pelas Confrarias, Irmandades, Ordens Religiosas, cujo atendimento inicial destinou-se aos órfãos dentre outros.

A forma de se atender a infância abandonada iniciou-se com a Roda dos Expostos no período que compreendeu os anos de 1726 a 1831 e que perdurou pelos vários regimes políticos de nossa história (ibid p. 53), sendo extinta na década de 1950, aproximadamente. Essa forma de acolhimento exigida pela sociedade do século XVIII e pelas autoridades teve a finalidade de recolher recém-nascidos, fruto de relações sexuais incestuosas ou fora do casamento e que, ao serem abandonados pelas ruas, causavam comoção pelo flagelo a que estavam submetidas.

Esta foi a única instituição assistencial em todo Brasil nesse período, sendo especialmente desenvolvida na Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, com destaque ao Rio de Janeiro, onde funcionou até 1935, e São Paulo até 1948. Na província do Rio de Janeiro, a segunda Roda dos Expostos fora criada na cidade de Campos, que atingiu em 1870 o recolhimento de 271 crianças em estado de abandono (ibid, p. 64).

Marcilio salienta que na época colonial as municipalidades deveriam, por imposição das ordenações do Reino, amparar todas crianças abandonadas em seu território. Como nenhuma instituição fora criada para esse fim, as Câmaras Municipais destinaram um estipêndio irrisório para as amas de leite que cuidavam das crianças até sete anos, podendo estender até aos doze anos. Este fato representa para a autora uma forma de oficializar a Roda dos Expostos colocando-

as a serviço do Estado. Conseqüentemente, perdia-se o caráter puramente caritativo da assistência para inaugurar-se uma nova fase da filantropia, associando-se o público e o particular na tarefa de cuidar das crianças abandonadas, muito embora funcionassem em diminutas dimensões e em precárias condições.

Por este recorte final, podemos inferir que àquela época vislumbrava-se para este tipo de atendimento a possibilidade de transferência da responsabilidade de sua execução aos governos locais, deixando perceptível que a centralização de ações não atendia as situações vivenciadas por cada municipalidade ou província.

A própria Lei permitia transferir a obrigação do atendimento à Santa Casa de Misericórdia quando existente no município, cabendo à Câmara, então, utilizar seus serviços e a Assembléia Legislativa Provincial dar subsídios para auxiliar o trabalho da instituição.

A abolição da Roda dos Expostos só ocorreu em razão de campanhas higienistas e pelas teorias evolucionistas dos eugenistas, dado os altos índices de mortalidade. Aliados aos jesuítas, os higienistas começaram a defender a idéia de elaboração de leis novas para proteger a criança abandonada, mas que manteve a finalidade de corrigir uma questão social que começava a dar sinais de incômodo e mal estar pelo aparecimento da adolescência infratora (Marcilio, 2003, p. 68). Ainda nesta fase, sob o comando de uma nova ordem política, com graves problemas na ordem sócio-econômica, responsáveis pela acentuação de desigualdades, disparidades sociais e pela má distribuição de benefícios, expandiu-se a ideologia de uma educação pela disciplina do trabalho.

Apesar da expansão de um modelo filantrópico em decadência, o clamor era pela existência de um tipo de instituição que substituísse o ineficaz sistema da Roda dos Expostos. Esta passou a ser uma exigência da sociedade e do próprio Estado, em razão da necessidade de se buscar soluções para o aumento cada vez mais crescente da criminalidade infanto-juvenil, que ameaçava a manutenção da ordem social e boa saúde da sociedade (Frontana, 1999, apud Rizzini, 2004, p. 69). Deste modo, muitos dos expostos acabaram sendo inseridos em escolas de aprendizes ou em instituições de proteção à infância desamparada. Em 1887, o Rio

de Janeiro já possuía uma lista considerável de abrigos e de Institutos de Educação para menores desvalidos, tanto de natureza pública, quanto particular.

Podemos dizer que, antes mesmo da República, para essa população de excluídos desenvolvia-se a idéia de que a intervenção estatal deveria dar-se sob o aspecto do saneamento e da reparação social, cujo discurso e defesa servia para encobrir outras formas de violência e não apenas a do abandono familiar, imposto por padrões morais. A história da infância, embora não apresente uma ruptura clara entre as categorias criança e adolescente, retrata a evolução política do próprio país e, como aponta Caio Prado Junior (1999, p. 67), a evolução política do Brasil retrata *a ineficiência das classes inferiores da população brasileira*, haja visto, que a economia nacional e com ela toda organização social, assenta-se numa larga base escravista como estrutura política. As massas populares, sempre foram mantidas por uma sujeição completa às leis e instituições opressivas, e postas em segundo plano, pois o interesse político era a garantia da passividade.

As mudanças foram favorecidas não só pelo desenvolvimento de um modelo higienista, mas pela intensa imigração estrangeira que se iniciava. Então, sob fortes argumentos saneadores de bases científicas e racionais, objetivava-se prevenir a criminalidade, ao mesmo tempo em que se retiravam crianças das ruas através de ações realizadas pela normatização do atendimento à infância abandonada. Entre elas, uma assistência cuja fonte de alimentação pode ser apontada ao aparelho judiciário, através da criação do Juizado de Menores em 1923, cuja política desenvolvida pela internação assistencial visava promover o controle social.

Todavia, até o momento de se definir sobre as questões do poder familiar e da idade para a fixação da imputabilidade penal, vigia o Código Criminal do Império de 1830. A normatização direcionada à categoria menor era sustentada pela doutrina do discernimento, sendo a imputabilidade demarcada da seguinte forma:

- Menores de 14 anos, que agissem com discernimento seriam recolhidas à Casa de Correção pelo tempo que o juiz julgasse necessário, não podendo passar dos 17 anos;

- Entre 14 e 17 anos estariam sujeitos à pena de cumplicidade, ou seja: $\frac{2}{3}$ (dois terços) da pena que cabia ao adulto pela prática de idêntico crime;
- Os menores entre 17 e 21 anos gozariam do benefício da atenuante da menoridade.

O Código Penal de 1890, o primeiro da República, não alterou o princípio básico do discernimento, apenas considerou os menores de 9 anos inimputáveis de pleno direito, mas os menores entre 9 a 14 anos de idade que agissem com discernimento seriam recolhidos a estabelecimento disciplinar industrial ou eram lançados nas prisões dos adultos em deplorável promiscuidade. Durante a República, houve a criação da Escola Correccional Quinze de Novembro, aprovada e regulamentada pelo Decreto nº 4.780. Em 1889, o médico higienista Arthur Moncorvo Filho criou o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro, com a proposta de intervir diretamente no campo social, através do controle do comportamento da criança pobre e de sua família (Rosa, 2001, p. 182).

Somadas às já existentes, outras associações foram sendo criadas para desenvolverem uma outra forma de trabalho filantrópico, sob o crivo de uma classificação sobre infância empobrecida, subdividida em diversas categorias e das quais o termo menor tomou vida independente. Categoria que se aglutinou ao estigma social já produzido e que foi difundido juntamente com o conceito de marginalidade, por estarem associados às situações de abandono ou por delito e por serem tratadas como caso de polícia. Tanto que em 1902 defendia-se a criação de instituições destinadas a albergar crianças abandonadas e as julgadas criminosas.

Em 1920, iniciaram-se ações no sentido de afastar crianças dos focos de contágios para serem submetidas a medidas preventivas e corretivas a cargo de instituições públicas. Mas, o Plano de Assistência e Proteção à Infância só começou a se concretizar a partir de 1921, com a lei orçamentária de nº 4.242, de 5 de janeiro de 1921, que autorizou a criação do Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e aos Delinqüentes, mas que só foi regulamentado pelo

Decreto nº 16.272 de 1923. Por esta lei, o “menor” de 14 anos ficava excluído de qualquer processo.

Em 1924, ocorreu a criação do Juizado de Menores do Rio de Janeiro pela lei 2059/1924 e instituições denominadas de Colônias Agrícolas, de Institutos Profissionais e Asilos, estabelecendo-se um braço a mais para a intervenção do Estado, via Poder Judiciário, que iniciou a fase propriamente de tutela estatal estendida até os 18 anos de idade.

Em 1927, pelo Decreto nº 17.943-A, de 12-10-1927, o Juiz de Menores Mello Mattos criou o seu primeiro Código de Menores que passou então, a consolidar a prática da prevenção, via um sistema público de “atenção” às crianças e aos jovens e sedimentou a idéia de correção a que deveriam ser submetidas crianças e adolescentes denominados e qualificados legalmente de abandonados e delinqüentes (Rosa, p. 190).

Ao final dos anos 20, vivenciou-se novo turbilhão de tensões sociais, econômicas e políticas, que acabaram por desencadear a intervenção do Estado, através de investimentos na área social como forma de combate à pobreza e à criminalidade. Conseqüentemente, o Estado para desempenhar sua atividade social oriunda do pensamento Keinesiano – o Estado Social, teve que aperfeiçoar seu aparato político – institucional, que, enquanto nos países europeus se deu com base em conflitos de classe e de luta dos trabalhadores, no Brasil se fez de forma externa e do alto (Potyara, 2000, p. 33) Esta mudança de paradigma político-jurídico não só atingiu o padrão convencional de regulação social, como as tradicionais funções do Estado de Direito que rechaçava a intervenção ampliada do Estado (Ibidem, p. 33).

As legislações não só não tenderam para as práticas de controle e disciplinamento social, como tinham como ponte de sustentação e repressão as famílias tidas como desorganizadas.

A legislação penal que sucedeu a de 1890, o Código Penal de 1940, Decreto-Lei 2848, de 7-12-1940, definiu a inimputabilidade até os 18 anos; entretanto, a criança e o adolescente ficaram sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial – C.M. ou o Código Mello Mattos.

Este Código deu continuidade ao aspecto repressor, através da adoção da doutrina da Situação Irregular, dispondo em seu artigo 1º: *o menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente as medidas de assistência e proteção contidas neste código.*

No artigo 14 definia: *são considerados expostos, os infantes até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono, onde quer que seja.*

A legislação de Mello Mattos no cenário jurídico brasileiro é definida como humanitária; no entanto, compõe-se de uma série de classificações discriminatórias como: *menores vadios* (art. 28); *menores mendigos* (art. 29); *menores libertinos* (art. 30). E quanto à sanção a ser aplicada estabelecia o art. 68:

- O menor de 14 anos, indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submetido a processo penal de espécie alguma; a autoridade competente tomará somente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punível e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e econômica dos pais ou tutor ou pessoa em cuja guarda viva.

Esta foi a proteção sustentada na pedagogia corretiva da legislação especial, em que a doutrina da situação irregular abarcava uma gama de situações sociais, familiares e econômicas dissociadas da conjuntura político-econômica da época e, ainda tendo como suporte nas decisões a subjetividade do magistrado, que detinha atribuições normativas, inclusive quanto aos destinos do menor abandonado e/ou infrator. Esta legislação traz até hoje os reflexos de uma política assistencialista sob a pseudo idéia de proteção.

É na década de 40 que a internação repressora começa a dar sinais de notoriedade e visibilidade face às formas de combate aos comportamentos ilegais ou inaceitáveis. A luta pela ordem contra o caos passa pela criminalização e desqualificação do pobre, de forma a ser constituir um *Apartheid Criminológico Natural* (Batista, 1996, p. 105).

Consta nos Arquivos de Medicina Legal o artigo do ilustre criminalista da época, o professor Leonídio Ribeiro, que, como delegado oficial do governo brasileiro no Primeiro Congresso de Psiquiatria Infantil em Paris, salientou que:

[...] a observação médica dos criminosos de todas as idades precisa ser, pois, sistemática e completa, antes e depois do crime, não só em institutos adequados ao rigoroso diagnóstico mas também, em anexos psiquiátricos, não apenas para o tratamento, ainda, e principalmente, a fim de ser possível o estudo das causas da criminalidade (Correa, 2003, p. 276).

O professor Leonídio defendeu linhas de reabilitação das crianças consideradas deformadas física e moralmente a partir da idéia difundida pela Medicina e pela Pedagogia de que crianças pobres nascem predestinadas à criminalidade, idéia que em 1942 possibilitou que crianças e adolescentes recebessem do Estado a proteção de estabelecimento especiais, com “agentes sociais” destinados ao seu atendimento, passando a serem tratados como “objeto” de atenção do Estado. Pelo Decreto 3779 de 1941 criou-se o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, órgão do Ministério da Justiça equivalente ao Sistema Penitenciário, para a população menor de idade. Sua finalidade foi a mesma do Decreto 16.272, ou seja: correção-repressão e seu sistema subdividiu-se em: internatos para o adolescente autor de infração penal e patronatos para menores carentes e abandonados.

Foi logo no início da ditadura de Vargas que a imprensa da oposição ao governo começou a desvelar para a opinião pública o caráter repressivo e desumanizante do SAM – a universalidade do crime e “sucursal do Inferno”.

Pontua Rosa (2001, p. 192) que, terminada a ditadura do Estado Novo, passaram a coexistir duas tendências: uma, a aprofundar os direitos sociais conquistados e, outra, a de frear e controlar a mobilização e organizações populares. É sobre esses dois pilares que é elaborada a Constituição de 1946.

Esta fase, que pode ser apontada como a terceira, de acordo com a trajetória do pensamento assistencial brasileiro destinado à criança e ao adolescente (Guerra, 2001) ainda se caracterizava pela pedagogia repressora, pautada na desvalorização e no desprovidimento de direitos. Essa forma de disciplinamento não

só foi aceita do ponto de vista jurídico, como por toda a sociedade, ao se exigir do Estado o encarceramento dos despossuídos que ela própria gerou.

Tanto para o Direito, quanto para a sociedade, a correção física e/ou disciplinar era lícita, só passando a constituir o conteúdo deste fato crime com o abuso de tais meios (Fragoso, 1997, apud Guerra, 2001).

Guerra, também, ressalta que neste período a política sofreu a influência marcante dos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil tornou-se signatário, assumindo a sua responsabilidade para com a assistência social à infância, bem como a atribuição ao Poder Judiciário de instituição hegemônica no trato das questões da infância, o que tornou esta instituição, mas precisamente o Juizado de Menores, co-responsável pela segregação e criminalização da pobreza.

Nestas instituições, as atenções estão voltadas para detectar falhas, carências e fenômenos de deteriorização, nunca de contradição e diversidade,

[...] pune-se e julga-se muito mais um indivíduo em função de sua classe social do que em função de seu crime (...) Esquecem-se que nestas instituições, como nas prisões, não se está fora da sociedade, apesar dos muros em seu interior encontram-se reproduzidos os mesmos valores e preconceitos “de fora”; tornando-se a distinção dentro / fora um falso problema (...) Na verdade, cria para o sujeito uma carreira, a de criminoso crônico (Rauter, 2003, p. 96/97).

Até 1964 o Estado intensificou suas atenções para com o combate às organizações populares e ao menor abandonado. Deste período são – o Departamento Nacional da Criança (1940), a Legião Brasileira de Assistência – LBA 1942 e instituições que deveriam orientar a política pública para a infância. Entretanto, instaurada a Ditadura Militar, com ela desapareceu a política social corporativa tutelada pelo Estado, tomando a política social a via de atender as necessidades básicas dos segmentos mais vulneráveis da população, porém, sem perder o caráter repressivo e controlador das populações pobres, que acabavam sendo desmobilizada pela intervenção assistencial do Estado.

A Fundação Nacional de Bem Estar do Menor criada pelo Decreto 4513/1964, sob as orientações da Política Nacional de Bem Estar do Menor – PNBM, e as FEBEM's como órgãos executores da política correccional – repressiva,

nos Estados, propagaram a doutrina da Segurança Nacional e, em razão dela contava-se com o apoio da Escola Superior de Guerra, pois esta foi o centro pensante das diretrizes e políticas adotadas neste período.

A Lei nº 6697/79 que sucedeu a compilação de Melo Matos desenvolveu a mesma tônica repressiva, mas, aos poucos foi mudando o enfoque da periculosidade pelo o de *menor carente*, face à noção de privação. Tanto a legislação anterior como a posterior, cujo autor foi o juiz de menores Alyrio Cavallieri, não se direcionava ao conjunto da população infanto-juvenil, mas às crianças e aos adolescentes que se enquadrassem na denominada situação irregular². Como bem lembrado por Rauter, a punição dirigia-se a uma classe social e não ao crime.

A inovação da lei constituía-se na adoção da doutrina da proteção integral dos carentes e na eliminação das diferentes categorias utilizadas para classificar o *menor*. O contexto de sua criação, evidentemente, impôs a mesma política social ineficaz e, neste caso, a maneira óbvia de se extirpar os efeitos da própria omissão estatal foi atribuir à família, o lugar de espaço de reprodução do desajuste social, elegendo, o judiciário como o braço estatal capaz de corrigir os desajustes sociais.

O Juiz de Menores Saul de Gusmão denominou a etapa de intervenção judicial como o Ciclo da Ação Social dos Juizados de Menores, que sob o crivo da legalidade permitia ao Poder Judiciário dar o seu aval à violência estrutural em nome de uma proteção, que alijava famílias do convívio com os filhos e que, muitas vezes, não viam alternativa a não ser entregá-los ao governo, na esperança de dar-lhes um futuro melhor.

Com a vigência do novo C.M. (1979), amplia-se o poder normativo dos juízes e o elemento valorativo do ato contrário à lei ou em condição de carência, que se baseava na subjetividade do magistrado.

Como pertencentes a este Ciclo de Ação Social dos Juizados de Menores, Roberto da Silva (1997, p. 12) denominou o assistido de:

²Situação irregular-denominação atribuída às situações ensejadoras de uma marginalização mais ampla, abrangendo todas as crianças e adolescentes que estivessem em privação de condições essenciais à subsistência, maus tratos, castigos imoderados, perigo moral, sem representação legal, desvio de conduta e ato infracional.

Os filhos do governo como forma de designar um universo de meninos e meninas, que entre 1964 a 1990 receberam uma sentença judicial de abandono e uma sentença definitiva de internação e que viveram em internatos estatais ou conveniados, tendo suas identidades e personalidades formados enquanto estavam sob a tutela do Estado.

O pano de fundo para essa forma de controle denominada como Ação Social tem como fatores causais os efeitos das transformações econômicas e sociais incrementadas nos anos 50 pela industrialização e que, somadas às dificuldades sociais já existentes, só fizeram aumentar a precariedade das condições de vida. Conseqüentemente, as formas mais imediatas e cômodas para coibir os conflitos sociais foram a repressão e o controle, não das causas, mas dos efeitos decorrentes das desigualdades sociais (Batista, 1996).

Dados quantitativos, analisados por Roberto da Silva (op. cit. p. 58), demonstram que o *Estado se ateve, majoritariamente, ao cumprimento da obrigação de alimentar, mas ignorou as suas responsabilidades quanto a obrigação de suprir o abandono moral e intelectual em que estavam as crianças.*

Quanto à escolaridade, demonstra a pesquisa de Roberto da Silva que a *progressão da idade cronológica não foi acompanhada da necessária evolução no nível da escolaridade e que as ações acabaram por atestar a história de abandono do próprio poder público, a ineficácia e a falência das políticas públicas de custódia de crianças e adolescente* (ibid, p. 60).

O fosso cada vez maior, entre pobres e ricos começou a dar sinais de inaceitabilidade, face à visibilidade da violência que tomava curso. E, conforme a ideologia da Segurança Nacional, já difundida e posta em prática, o processo de institucionalização encontrou justificativa e legitimidade para as escolhas políticas na ordem social, cujo destaque dá-se no âmbito de atendimento “ao Menor” em que as instituições FEBEM’s disseminadas pelas esferas dos governos estaduais não tardaram a dar sinais de estrangulamento pela sua ineficiência, inchaço e massificação.

O aparato político-instrumental começou a dar sinais de falência e de estrangulamento, dada a difícil tarefa de conciliar os dilemas entre o Estado Social pela defesa dos interesses sociais e coletivos com os interesses eminentemente

privados. O mesmo ocorreu na década de 70, período denominado de Milagre Econômico e que se fez às custas do aumento das desigualdades sociais, tendo como fato demarcador de inúmeras outras crises a saturação da economia mundial em 1973.

Em contrapartida, assevera Rosa *que o contexto social da época se estruturava num processo de redemocratização da sociedade que ia, em busca de sua civilidade através de movimentos sociais* (2001, p. 195). Surgem então, os setores da sociedade civil em oposição às políticas vigentes. Movimentos que foram tomando proporção em relação às várias áreas sociais, dentre elas a política social da infância e da juventude, pois, gradativamente deixaram de ser vistos como menores carentes para serem reconhecidos como sujeitos de direitos.

Com a abertura política no final da década de 80, foi convocada em 1987 a Assembléia Nacional Constituinte para a elaboração da Nova Carta Constitucional, que, sob forte influência da participação popular e de organizações como a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, a Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB, o Movimento dos Meninos e Meninas de Rua e a Comissão Nacional da Criança e Constituinte fizeram com que o legislador constituinte acolhesse, ao corpo da Carta Magna, em seu artigo 227³, o dispositivo defendido por esses movimentos sociais.

Não só o contexto interno favoreceu a mudança do tratamento jurídico e social, como externamente as diversas convenções e tratados internacionais nos quais nossos representantes políticos assumiram a adoção de algumas de suas normas básicas constituíram uma ruptura clara com o espírito da velha legislação protecionista-repressora que estabelecia delitos, inflações em função da própria condição social. Até então, questões sociais no Brasil e que fugiam ao controle, face à ausência de políticas, foram *resolvidas sobre ações autoritárias que confirmam a linha constitutiva de ação da formação institucional brasileira, presente desde o Império* (Santos, 1987, p. 129).

³Artigo 227 da Constituição Federal de 1988: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e a 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.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, e realizada com a Convenção Internacional dos Direitos das Crianças em 20-11-1989, surge em 13 de julho de 1990 a Lei nº 8069/90 – O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelecendo um novo paradigma para intervenção na área da infância e da juventude, e uma nova etapa na política de atendimento à criança e ao adolescente, independentemente de sua condição sócio-jurídica.

1.1 – A FALÁCIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E DA PRIORIDADE ABSOLUTA QUANTO À RESPONSABILIZAÇÃO DO ADOLESCENTE INFRATOR

Sob o princípio fundador da proteção integral e com o princípio da prioridade absoluta como norteador da política de atendimento, a nova legislação, o ECA atribui ao adolescente infrator (pessoa entre 12 e 18 anos de idade incompletos) tratamento mais condizente a etapa do seu desenvolvimento e ao seu contexto sócio-familiar.

Apontamos como marca para superação da visão reducionista e positivista de legislações anteriores quanto à forma de controle e à responsabilização do adolescente, o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, os artigos terceiro, quarto, quinto do ECA e, por fim, o item 4 das regras de Beijing.

Pelo primeiro diploma legal, estabeleceu-se um novo paradigma de atuação em relação às questões afetas à criança e ao adolescente, independentemente de sua condição social. Crianças e adolescentes anteriormente, tratados como sujeitos passivos, “objetivados” pela intervenção muito mais do Estado, do que da família e da sociedade, hoje são sujeitos de direitos desta feita, devendo haver por parte da família e da sociedade o devido cuidado e respeito ao seu processo de desenvolvimento, enquanto para o Estado em suas respectivas esferas governamentais cabe a tarefa de promover ações e programas de forma prioritária.

Não se pode negar que atual legislação é de inegável avanço técnico e científico e que, se cumprida por todos, teremos a chance de vermos conquistada a

cidadania social. Atingimos o paradigma da proteção integral, pautado nos primados da democracia; contudo, a ideologia da criminalização permanece, uma vez que a defesa pelo encarceramento se mantém como solução.

Continua-se dando maior ênfase ao aspecto punitivo do que ao aspecto ressocializador ou preventivo à conduta anti-social, apesar da lei 8069/90 estabelecer como modelo a desinstitucionalização e pretender o legislador, desvincular o aspecto de caráter tutelar e assistencial daqueles vinculados diretamente à prática do ato infracional. Abolida está por lei a internação pura e simples por efeito de carência sócio econômica, tanto que estabelece ser o abrigo medida excepcional e breve.

O mesmo se pode entender quanto à prática do ato infracional, já que a lei prima pela ressocialização em meio aberto (art. 112 do ECA). Mas, infelizmente, há uma distância abissal entre o amparo legal e a política institucional focada na internação que, em regra, ocorre num sistema obsoleto e desumanizante. A lei mudou, mas as instituições e o imaginário social não.

Toda e qualquer internação proposta como forma de controle, por mais breve que seja, e dependendo da fase de maturidade psíquica, traz seqüelas nem sempre reparáveis, a se iniciar pelos estigmas e por outros atos violentos, *o que não se dá sem uma conseqüência sobre a personalidade a mortificação do eu* (Rauter, 2003, p. 106). A ressocialização pela internação ou a segregação no Brasil além de ineficaz, constitui um dos maiores fatores de reincidência e de criminalidade.

Cabe frisar que a lei 8069/90 em vários de seus dispositivos dispensou tratamento em consonância com o processo de maturação bio-psico-cultural e erigiu a proteção como *munus* público; isto porque, as mais modernas correntes teóricas, seja no campo social ou jurídico, passaram a reconhecer peculiaridades e especificidades, não sendo mais aceitável e tolerável o disciplinamento com base em castigos excessivos, respaldadas pela psicologização do castigo (Foucault, 1987, p. 243) e da domesticação familiar.

Pela perspectiva político-filosófica e pedagógica da legislação-a proteção sócio-jurídica, a lei possibilita a reflexão sobre a adolescência infratora, cujas

discussões não devem girar em torno da redução da imputabilidade penal, mas em torno de problemas sociais, de maior complexidade.

Atribui-se à sociedade brasileira ser possuidora de uma legislação que prima pela proteção social mínima, que se corporifica nos serviços de assistência social básica e na previsão de programas especiais a serem desenvolvidos pelo poder público municipal, pois a este, cabe definir as suas prioridades de atendimento. Entretanto, a cada dia percebemos a fragilidade, a ausência de articulação entre programas que acabam por disseminar a idéia de inoperância associada ao descrédito em sua capacidade de ressocialização. Deste modo, os apelos por uma política de inclusão perde seu real significado ao mesmo tempo em que as ações vão se tornando menos capazes de creditar à democracia, um mínimo de segurança social e de respeito à legalidade, instrumentos tão necessários à dignidade humana e à cidadania social.

Esta é sem dúvida uma das mais inquietantes questões, não só pelas intensas flutuações e crises econômicas, mas pela ausência de compromisso político com a população mais vulnerabilizada, já que todo o intento político refletiu e continua a refletir a defesa dos interesses de uma classe dominante. Em nossas ações sociais, nem mesmo nas de caráter benemérito, existiu a disponibilização de recursos que venham atender as necessidades reais da clientela para a qual é direcionada, como ainda, é precário o acesso dos seus representantes nas decisões que lhes digam respeito.

Pouco se discute sobre o papel da sociedade, das instituições públicas, sobre a relevância e a eficácia das leis frente ao aparelhamento estatal, que não deve ter somente atribuição coercitiva, repressora, mas também, a grande tarefa de ressocialização. Sob este viés, a proposta de intervenção para reverter a situação da adolescência infratora continua sendo esvaziada, de forma que, no cotidiano, ainda persiste a concepção de que o infrator proveniente da classe pauperizada, não é merecedor de programas especiais que favoreçam a sua ressocialização, especialmente se proveniente da camada mais vulnerabilizada da população, cujo atendimento não está desvinculado de ações discriminatórias, imputando-lhe condição inferior e a tratamento distinto ao que comumente se dispensa aos que

têm maior poder aquisitivo, como se a estes a lei outorgasse imunidade, apesar da conduta reprovável.

No que diz respeito ao método e gestão para o atendimento a esta clientela, Abad (2003, p. 16/17) cita que *as políticas sociais do tipo setoriais é um terreno novo no campo da Ciência Política, a qual enfoca sobretudo o aspecto técnico*. Acresce ainda que o *caráter apolítico* do enfoque, até agora dominante, tem influenciado a orientação com que se tem encarado a produção teórica a respeito, *basicamente centrada na análise evolutiva e comparativa dos diferentes modelos institucionais e programáticos das políticas da juventude e a vinculação das políticas sociais da juventude com os processos de reforma administrativa*.

De acordo com o autor citado, *quem define o problema, define também as estratégias de solução*, mas como a condição juvenil sempre esteve mediada pelas *relações de incorporação à vida adulta e a aquisição de experiências*, essa categoria de sujeitos acaba sendo visualizada pelas instituições de transição ao mundo adulto, como elemento, em que o espaço social, por si, desenvolverá processos de socialização ou de adaptação às condições sociais. Isto significa que tudo se desenvolve segundo critérios e necessidades do adulto⁴.

Esses são os reflexos diretos de nossa estrutura social e do próprio processo histórico *que não só expressa relações entre classes sociais, mas também relações intersubjetivas, cujo resultado mais visível é a conversão dos sujeitos em objeto, coisificação* (Guerra, apud Adorno, 1998, p. 31).

Guerra (ibidem, p. 33) afirma que *a coisificação significa uma negação do direito que crianças e adolescentes têm de serem tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento*. Prova disso são as mais diversas formas de desqualificação do adolescente infrator. A forma como vêem o infrator expressa o alheamento da sociedade para com a raiz do problema, com a banalização da violência. Aliás, o alheamento, segundo Hanna Arendt, sempre esteve presente em nossas relações societárias, desde o século XVI, como forma de manutenção de

⁴O sentimento da infância é relativamente recente, tendo surgido por volta do século XIX, associado à consciência das particularidades que diferenciam a infância da idade adulta, o que apontou a necessidade de buscar novos saberes para a compreensão do ser emergente e de criação de diferentes instituições, serviços e bens específicos (Calil, apud Áries, 198, p.143),

interesses individuais em detrimento do coletivo (Arendt, 1998 apud, Rauter, 2003, p. 13).

A questão social nunca foi o lugar central das preocupações dos nossos governantes. Mas, as metamorfoses sociais que tantas vezes provocam assombramentos não podem ser entendidas como desarticuladas de outras questões ou fatores, uma vez, que são frutos de contínuas e cíclicas condições sociais e econômicas bem típicas de nossa cultura política. Os efeitos que de pronto são observáveis estão localizados nas camadas populares de menor ou quase nenhum meio de sobrevivência, mas que só a elas é imposto um pesado fardo para a garantia dos privilégios de poucos.

Sejam quais forem os fatores, indicadores sociais, econômicos e políticos a se considerar, a questão da exclusão social, que vem afetando e desfigurando qualquer expectativa de oportunidades para as gerações futuras, precisa ser confrontada com outros campos do conhecimento de forma transdisciplinar, já que não há como ressaltar um fator que detenha com exclusividade a explicação para as práticas de atos infracionais.

O cenário mudou, seus atores também, por isso, uma reflexão sobre o cometimento de atos infracionais praticados por adolescentes descontextualizados pode induzir a interpretações equivocadas e inconsistentes, especialmente, quando o assunto implica regulação da vida social, a exemplo do que ocorre para com o projeto de lei para redução de idade penal, cominando-lhe ainda, a exacerbação no prazo de cumprimento de medidas restritivas de liberdade.

Pela análise espaço temporal sobre a política social direcionada à infância e ao adolescente, sua trajetória por séculos apresentou a restrição da liberdade como solução para o controle dos pobres e miseráveis, o que se expressa por uma necessidade quase que irremediável de criminalizar, estigmatizar, discriminar e segregar. Por isso, a Assembléia Constituinte de 1987 procurou romper com esse ciclo de violência outorgado aos *filhos do governo* que viveram em internatos, que tiveram suas identidades roubadas, aniquiladas e um caráter forjado pela violência dos cárceres. Contudo, seus protagonistas foram e continuam sendo os mesmos: Estado, a Sociedade e a família, independentemente da ordem.

Políticas sociais, em regra, deveriam servir de estratégias para a inclusão social, deveriam estar situadas no marco definitivo entre Direitos Humano, Estado de Direito e Democracia, mas, a percepção da condição juvenil como espécie de etapa vital entre a infância e a maturidade e o conturbado universo sócio-familiar dos adolescentes infratores não têm sido reconhecidos ou considerados como campo de ações convergentes e prioritárias. Muito ao contrário, encontram-se excluídos do acesso aos seus direitos básicos, e enfrentam as mais hediondas humilhações sociais.

Para estes, o projeto de vida que lhes tem sido ofertado é o mesmo, ou seja, a inserção social no imediato e não a construção de um projeto de vida a partir de suas necessidades, carências e reais possibilidades. Suas carências afetivas e suas necessidades materiais são resolvidas na rua, mesmo ao arrepio da lei. Sobrevivem privados de seus direitos, sem vínculos, sem projetos de vida que nem conseguem traçar, já que as referências significativas para este intento foram e continuam sendo negadas antes mesmo de nascerem (Rosa, 2001, p. 182).

Infelizmente, permanece a percepção de que o infrator é um caso político: um caso de política criminal. Neste caso, tem propriedade a assertiva de Rosa: *na medida que a criança e o adolescente cometem “delito” aos olhos da sociedade tornam-se bandidos* (2001, p. 183). Essa é a face da violência simbólica, cuja origem está fora delas e se reproduz em sua subjetividade por condutas violentas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o alicerce para o desenvolvimento político e social, mas, indubitavelmente, só se efetivarão os objetivos da República quando se converter o ideal em realidade. O processo de democratização no sentido político já se materializou, restando por se concretizar a democratização social. Aliás, como ressalta Carrada Firmo (1999, p. 15).

[...] para se democratizar um país é preciso mais que leis formais e materiais, faz-se necessário a formação de consciência democrática. A ordem social não é atingida apenas por haver um ordenamento formal. Antes requer sua aplicação prática.

A lei 8069/90 tem natureza e conteúdo de direito público e para sua aplicação se faz imprescindível a atuação, harmônica e independente dos poderes

constituídos, das respectivas pessoas jurídicas, uma vez que a cada um desses entes foram traçadas responsabilidades e obrigações na órbita de suas atuações. E sendo assim, a política de atendimento estabelecida em lei, se subdivide em: linhas de ação e diretrizes de ação a serem postas em prática, via gestão descentralizada e atuação subsidiária de toda sociedade civil⁵.

1.2 - O LUGAR DO ADOLESCENTE INFRATOR

A forma com que se procura encarar a situação do adolescente infrator continua a mesma, isto é, o infrator representa uma ameaça à sociedade e precisa, o mais rápido possível, ser reprimido, contido e isolado.

Temos dois sistemas dicotômicos: o legal passou a repudiar o termo menor, e suas diversas formas desqualificativas, para considerá-lo pertencente a outra categoria sócio-jurídica - a de pessoas ou sujeito de direitos, portador de especificidades; o outro acaba fortalecendo a idéia de que a pobreza é determinante da criminalidade, e que, portanto, o adolescente infrator é um marginal em potencial. Para esta hipótese, os efeitos são perversos e mais marcantes, pois, apresentam-se como imutáveis, e assim, acabam sendo incorporados como algo inevitável, enfim, banalizado.

Eric Robsbawn (1995, p. 22 apud Trassi Teixeira, 2004) sinaliza em o Breve século XX que *neste século, o homem aprendeu que é possível aprender a viver nas condições as mais intoleráveis e desumanizadoras*. Essa observação demonstra o quanto as sociedades admitem a banalização ou naturalização da violência institucionalizada ou não, bem como a aceitação da patologização da

⁵Estatuto da Criança e do Adolescente - artigo 86: A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito federal e dos Municípios;

Artigo 87: São linhas de ação da política de atendimento; I - políticas sociais básicas; V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

adolescência defendida pela criminologia, que vai de encontro ao que Hanna Arendt denomina de *alheamento*.

Pelo trajeto da legislação e da própria evolução da sociedade percebe-se claramente que, se a repressão e a segregação por si só resolvessem questões sociais afetas às práticas ilícitas, não teríamos a falência dos sistemas correccionais. A própria congregação de saberes entre diversas ciências desde o final do século XIX aponta que não basta exacerbar as medidas ou sanções legais, nem mesmo criar novas formas de controle social, pois isto só fará aumentar as péssimas e ou desumanas condições de vida que ocorrem nas prisões e nas instituições que têm a tarefa de ressocializar o adolescente.

O adolescente que comete uma infração é uma pessoa em desenvolvimento e tem direito às medidas sócio-educativas. Desta forma, sua operacionalização deve oportunizar a inserção do adolescente na vida social, e não excluí-lo através de um processo de marginalização, estigmatização e privação de liberdade. É sob a visão desta última forma que o conceito inimizabilidade se fundamenta, isto é, no preceito de que o adolescente é uma pessoa em peculiar processo de desenvolvimento, porém, inimizabilidade difere em tipo e grau de tratamento, porquanto, inimizabilidade não significa privilegiar a irresponsabilidade.

O trato legal para o adulto e para o adolescente difere tanto em denominação jurídica da conduta praticada quanto na forma de retribuição correspondente ao ato praticado.

O avanço nos aspectos legais em nível de direito material e processual é irrefutável, mas quanto à execução, cuja competência é do Poder Executivo estadual e municipal, se mantém o mesmo tipo de atendimento, cuja marca é o *modelo alisar, da segregação – repressão*, como forma de mascarar a profunda questão social no Brasil.

Um dos grandes desafios é desmistificar a idéia de que ao adolescente não se impõe pena, mas o cumprimento de medidas sócio-educativas. Mas, para tanto, a reformulação de todo aparato institucional é premente, tanto em estrutura, programas, quanto na metodologia de trabalho e percepção ou mentalidade de quem a executa.

O ECA, nos artigos 1º, 2º e 6º, ao propor como paradigma a proteção independente da situação de abandono ou delinquência, também dispõem como fim social o reconhecimento de que crianças e adolescentes, por serem pessoas titulares de direitos e em processo de desenvolvimento, merecem do Estado, da família e da sociedade tratamento condizente com a condição dos mesmos. Isto implica dizer que todas as instituições públicas e privadas, agentes públicos, autoridades de modo geral e a sociedade devem considerar como interesse básico as ações de defesa em prol dessa nova categoria de sujeitos.

Outra consequência foi ampliar a responsabilidade legal e social, ao declinar o próprio Estado como co-obrigado na proteção integral passível, inclusive a de ser demandado, através de ações de garantias previstas na Constituição Federal / 88 - artigo 5º inciso XXXV e na lei especial de 1990, destacando-se dentre elas, a Ação Civil Pública, cuja legitimidade para sua propositura é concorrente ao membro do órgão do Ministério Público.

Costa (1999, p. 17 *apud D'Agostini, 2003, p. 68*) registra que pela primeira vez em nossa historia verifica-se a incidência de três vertentes fundamentais da vida brasileira:

[...] o movimento social, as políticas públicas e o mundo jurídico, que entrelaçaram-se para atuarem de forma convergente e sinérgica em favor de uma mesma causa: assegurar as novas gerações de crianças e adolescentes o direito a cidadania e o direito a ter direito.

A lei atual ao revogar o velho paradigma representado pelas leis: 4.513/64, e 6.697/79, trouxe ao cenário da questão social o Estado, favorecendo a criação de condições legais para se desencadear uma verdadeira revolução, tanto na formulação de políticas públicas como na estrutura e funcionamento dos organismos que atuam na área. Tais exigências não ensejam tão somente o dever do poder público para sua efetivação, mas um projeto de toda a sociedade.

No campo do atendimento, da promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, enfaixa-se um importante conjunto de mudanças tanto em conteúdo, métodos e gestão. No conteúdo, as inovações dizem respeito ao enfoque doutrinário, quanto ao método, exige-se a modificação e revisão de programas de atendimento e, para a gestão, a estrutura das políticas e programas voltados à

criança e ao adolescente passa a ser desenvolvida com base no princípio da descentralização política-administrativa e da participação societária, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, cabendo-lhes, portanto, a mudança de posturas arcaicas.

A Constituição Federal de 1988, por se caracterizar como um arcabouço jurídico comprometido com a sociedade deixa claro no artigo 227 o seu compromisso com a criança e o adolescente, sob o crivo do princípio da prioridade absoluta e de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Pelo seu princípio fundante - *a proteção integral*, ao Estado se impõe uma atuação não só reparativa como preventiva. Esse posicionamento jurídico estabelece-se de forma correlata ao político, já que as responsabilidades encontram-se distribuídas entre cada uma das esferas governamentais⁶.

A descentralização, como abordaremos, constitui medida inovadora, não só como forma de transferência de responsabilidades no âmbito administrativo, mas, também, como forma de gestão pública de significativa importância para o estabelecimento de co-responsabilidades, ao mesmo tempo em que permite aos municípios o poder de definir a política social no âmbito de sua intervenção.

De fato, ao longo de nosso percurso histórico, nunca existiu a disponibilização de recursos, muito menos se oportunizou a esses atores sociais provenientes das camadas mais pobres da população a possibilidade de reivindicarem mudanças no seu *status quo*. Até mesmo as tentativas feitas pelas associações filantrópicas existentes desde a independência não conseguiram desempenhar o seu papel assistencialista, por não haver a articulação de ações.

Mas, afinal quem é o adolescente em conflito com a lei, ou o autor de ato infracional? Legalmente é entendido como o adolescente que pratica conduta

⁶Artigo 208 da Lei 8.069/90: Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não-oferecimento ou oferta irregular. Parágrafo único: As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei.

descrita como crime ou contravenção penal (art 103, caput, ECA), a quem a sociedade atribui a denominação de ser delinqüente⁷.

O adolescente infrator como categoria jurídica ou sociológica está na família, na sociedade. Pode ser fruto de uma política de má distribuição de renda, que incomoda, mas, para o qual são adiadas ações em sentido oposto, tanto no discurso quanto em práticas institucionais, pode ser produto de uma classe social privilegiada economicamente, mas, composta de outros tipos de carências e ausências capazes de desencadear condutas tão abomináveis quanto as praticadas por aqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade social e pessoal.

Para os que se originam das situações de risco social, suas estratégias são estruturadas no recurso ao ilegal, ao anti-social, vítimas que são da própria sociedade, que não lhes oferece a apropriada alternativa de vida. Para os que não estão incluídos no chamado risco social, as estratégias são forjadas por uma sociedade que se volta mais para o mercado, desprestigiando o capital humano de seus membros. Ambos são filhos de uma sociedade que desconsidera que ao privatizar ganhos, socializar perdas, produz crises e problemas sociais que terão como resposta daqueles que sufoca uma espécie de grito, que se manifesta ou se expressa por inúmeras formas e em proporções variadas.

Num contexto que produz e traz manifestas privações, as condutas tendem a ser anômalas; daí surgirem estratégias de sobrevivência, por meio das quais os excluídos procuram fazer parte daquilo que não os quer nem como vítimas nem como beneficiários residuais de suas possibilidades (Bonnewitz, 2003, p. 2).

Para essa manifestação, sob o aspecto sociológico, atrevemo-nos a expressar que o adolescente infrator é um ator não passivo à exclusão social ou um ato de resposta à perda do sentido ou de credibilidade pela vida.

Seu ato, de acordo com a posição ocupada no espaço social, representa o reflexo de estratégias de distinções que se fazem no terreno cultural e, quando os

⁷Foucault (1996) usa a denominação infrator para referir-se àquele que infringiu as normas jurídicas estabelecidas, enquanto delinqüente é a condição a que o sistema submete o indivíduo, estigmatizando-o e controlando-o formal e informalmente, inclusive após ter cumprido sua pena.

bens culturais tendem a se homogeneizar, novas estratégias são criadas para estabelecer a diferença⁸.

Responder aos imperativos do mundo externo, a impor pautas de convivência, nem sempre condizentes com aquilo que se veicula na mídia representa a exigência que grande maioria não consegue demonstrar. Como conciliar a condição psico-social em um tempo de incertezas? Como dar ordem às desordens da vida, quando pouco se conhece de si mesmo?

Há para o adolescente uma fase própria que os estudiosos denominam de moratória social, sendo preciso respeitar o tempo de sua inserção no mundo social adulto. Ele retrata as modificações internas e externas que irão definindo sua personalidade e sua visão de mundo (Abekastury, 1992).

Muito do que o adolescente pensa ser e ter produz-lhe contradições dolorosas e a perda de sentido, em que a fragilidade de seus valores éticos o impedirá de conseguir criar mecanismos de resistência e de capacidade de luta. O tempo bio-psicológico da contradição, da confusão e do sofrimento não corresponde ao tempo social, de forma que, em não havendo atmosfera adequada à satisfação de seus anseios, toma-se alvo vulnerável às situações que possam imprimir-lhe a ilusória idéia de poder e de liberdade sem freios.

Assim é que, pela distinção social hierarquizada, segundo a concepção bourdieusiana, haverá sempre mais a necessidade de adolescente possuir uma identidade social que lhe dê existência própria e visibilidade. Quando esse reconhecimento não é produzido na família e por ela, ou por uma perspectiva profissional, surgem as alternativas externas, quase sempre não lícitas. Portanto, esse comportamento surge por uma necessidade e pela busca de uma adaptação ou alternativa de vida (Bennewitz, 2003, p. 81).

Garantidamente, o adolescente em conflito com a lei não resulta de uma única causa, mas de múltiplos fatores que muitas vezes têm como principal vilã a

⁸Para melhor compreensão, em termos de cultura de massa, supõe-se que haja a apropriação de uma prática cultural por todos os agentes sociais e que o sentido das práticas seja idêntico para todos, mas, segundo Bourdieu trata-se de *uma ilusão do comunismo cultural, pois o acesso democrático a uma prática permanece marcado pela filiação de classe — o habitus específico* (Bourdieu, 1979, apud Bonnewitz; 2003, p.100/106).

pobreza, isto é, a falta de recursos econômicos de uma população de periferia ou de rua. Entretanto, tais práticas podem ser realizadas por outros adolescentes que não sejam pertencentes da camada social mais vulnerabilizada. Mas, infelizmente, dados estatísticos apresentados pela mídia apontam como o grande perigo da sociedade as pessoas de baixa renda. No entanto, a adolescência infratora vai além de causas sociais. Qualquer contexto familiar pode favorecer o surgimento do adolescente infrator, a todo instante incentivado pela indiferença a responder ao surgimento de seus conflitos e frustrações, pela via da violência, como medida e forma de se inserir no mundo. Como expressão natural de uma etapa de vida, na concepção de Barros *desejar comportamento adverso é querer colher aqui de um pé de jiló* (2003, p. 06).

Para esse personagem, a lei confere possibilidade de ressocialização, com a aplicação de medidas em meio aberto, que possibilitem a re-inserção. Nesta tarefa, a liberdade assistida se sobressai do conjunto de medidas sócioeducativas por ensejar a valorização da dignidade de um ser ainda em construção. É pensando na complexidade desse ser e na sua condição que ela se manifesta como a mais recomendável.

1.2.1 – A LIBERDADE ASSISTIDA: O DESNIVELAMENTO ENTRE A ORDEM JURÍDICA E A ORDEM SOCIAL

Pelo aspecto legal, Liberati entende a liberdade assistida como instituto legal aplicado ao adolescente autor de ato infracional, que em razão da conduta praticada fica sujeito à orientação e à assistência social por técnicos especializados ou entidades para este fim (1991, p. 61/62). Deste modo, convém avaliar o seu alcance, suas possibilidades de êxito, bem como a distinção em relação às medidas puramente restritivas de liberdade, como forma de ilustrar o seu valor jurídico e social.

Costa (2004, p. 243) sustenta que a liberdade assistida *destina-se em princípio, aos infratores passíveis de recuperação em meio aberto e que estão iniciando-se no processo de marginalização*. Mas, pode ser endereçada ao adolescente infrator, reincidente, ou não autor de infrações leves ou mais graves, pois o seu requisito básico se sustenta na possibilidade de que seja aplicada *sempre que se afigurar a medida mais adequada, para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente* (art. 112, caput do ECA).

Como bem salienta Martins, (2002, p. 22) para a questão da adolescência infratora *não se trata de dizer diretamente como as coisas são, ou provavelmente são, mas de sugerir uma compreensão social consistente do que são e não são ao mesmo tempo*.

Independentemente de ser uma das espécies de retribuição pelo ato praticado tem amplo valor pedagógico, sendo valiosa contribuição à construção da personalidade do adolescente, via reflexão sobre um projeto de vida.

Apesar da medida em foco não apresentar conceito novo, tendo sido empregada como medida de vigilância e tratamento institucional, o seu campo de compreensão alargou-se, de forma que não se restringe a vigiar e controlar, mas a criar condições subjetivas e objetivas para que o adolescente em conflito com a lei possa desenvolver-se em seu meio natural, visando à melhoria de suas relações inter-pessoais.

Acrescentamos que a condição peculiar do desenvolvimento do adolescente infrator não implica se considerar apenas a fase da adolescência e suas transformações, mas, respeitar de forma abrangente a condição de um ser que se encontra inserido em um contexto sócio-familiar conturbado, incerto, desprovido de possibilidades materiais e afetivas, que ao mesmo tempo em que ao mesmo tempo em que é estimulado a quebrar tabus e regras, é cobrado pelos atos que transgridem a normalidade da convivência societária.

Segundo o enfoque das ciências humanas, a liberdade assistida caracteriza-se como modalidade de tratamento tutelar em meio livre, em que sujeição à vigilância não é entendida como controle social, mas como instrumento do plano de tratamento envolvendo a família, sociedade e o poder público em sua escolarização

e profissionalização sem que se perca o seu fim: a proteção integral (Albergaria, 1991, p. 127).

Esse desiderato, todavia é precário e, quando existente algum programa, os requisitos de acesso são tantos, que acabam reforçando a idéia de incapacidade pessoal e, conseqüentemente, impedindo a (re) inserção social.

Como problemas sociais não se resolvem por leis, Siqueira expõe que enquanto mantivermos,

[...] um modelo econômico historicamente concentrador de rendas, que desestrutura milhões de famílias em nosso país, sem dúvida, é ingenuidade pensar que toda essa problemática possa ser resolvida pela simples edição de normas generosas, como é da tradição brasileira (1991, apud Saraiva, 2002, p. 94)

A proteção integral garantida por lei e que importa a proteção da família, longe de ser tão-somente legal, compreende todo um processo de transformação política, econômica e cultural sedimentado nos valores éticos da civilização. Assim, controlar a prática de atos infracionais via teorias criminológicas, e por imposição de medidas segregatórias, cujo benefício de proteção se dirige à sociedade, é um verdadeiro desvario, insuscetível de atingir efeitos positivos.

Muitos adolescentes, em situação de risco social, utilizam duas principais estratégias frente à inclusão / exclusão: uma, a trajetória no mercado informal; outra, a cooptação pelo crime organizado. Também, pode ocorrer a inserção no mercado formal e mais o envolvimento com o tráfico, a quem se denomina de *o estica*, ou seja, aquele que acumula a inserção no mercado formal e no tráfico, atuando como distribuidor junto aos companheiros de trabalho. Tanto uma como outra funciona como referencial fundamental na construção de identidades, de áreas de pertencimento e definição de escolhas (Cassab, 2001, p. 48). Assim, estabelecem vínculos de reconhecimento e aceitação social. Até porque, *o trabalho na percepção dos jovens, é forma de auferir rendimento, e autonomizar-se frente à família* (Madeira, 1986, apud Cassab, 2001, p. 52).

O ponto de convergência entre os grupos cujos comportamentos são ritualizados na ilegalidade ou no despertencimento social, é questão central a ser

objeto de reflexões, no sentido de se pensar as possibilidades de inclusão dos jovens pela educação e pelo trabalho, viéses que sustentam a metodologia da liberdade assistida.

Desconsiderar esse universo é ter uma visão muito fragmentada de um dos mais graves problemas sociais - a violência entre jovens. Ela cresce em razão da ausência de estratégias necessárias do próprio Poder Público na implementação de políticas preventivas e não apenas reparativas. A banalização da violência e de situações de risco social produzem como resposta social a violência em todas as suas formas e em todos os organismos sociais, independentes de situações econômicas.

Não há interesse nesta questão, porque, institucionalmente, a prática, tanto das instituições públicas, quanto das privadas, parece optar por uma solução menos trabalhosa (apesar de ser a mais onerosa em todos os sentidos), a internação, porque alicerçada na idéia de que adolescentes infratores são irrecuperáveis.

Mais do que nunca, objetiva a Lei *tratar com justiça* adolescentes, independentemente de situação de risco, *assegurando-lhes como sua maior preocupação, a materialização de políticas sociais públicas, de sorte a poderem superar situações marginalizantes em que porventura se encontrem* (Costa, 2004, p. 228).

Como medida em meio aberto, a liberdade assistida, é de pouca aplicação, ante a ausência de programas específicos, por isso, não tem podido materializar os efeitos e tornar notória a sua eficácia para a sociedade. Nosso contexto sócio-político é uma realidade permeada por graves omissões (propositais ou não), tanto do Estado, como da sociedade e da própria família. Esta situação leva à distorção na operacionalização da medida, como também é medida que depende de outras medidas de natureza protetiva e para as quais os programas sociais básicos e suplementares são de suma importância.

Sem a articulação desses programas a sentença em favor da aplicação da liberdade assistida, além de passar a idéia de impunidade perante a Lei e de por

em xeque a sua própria validade, produz como efeito perverso o aumento de suas perdas (Saraiva, 2002, p. 102).

A afirmação do autor pode ser constatada em qualquer município brasileiro, uma vez que nem mesmo os Conselhos Municipais de Proteção e promoção aos direitos de crianças e adolescentes, e das entidades executoras encarregadas de desenvolverem a rede de atendimento ao adolescente infrator e de avaliar os seus aspectos sócio-pedagógicos e protetivos sofrem obstáculos de todas as ordens, mas, em especial, o administrativo para viabilizar o diagnóstico da situação e traçar um plano de melhoria da política de atendimento, consoante o artigo 86 da Lei 8.069/90.

No Estado do Rio de Janeiro, a medida mais operacionalizada é a internação, seguida da semi-liberdade, enquanto as medidas em meio aberto como a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida, principalmente esta, ficam relegadas a segundo plano. Se cumpridas ou não, pouco se discute a questão, não há o comprometimento.

Se nos estados da federação as medidas sócioeducativas em meio aberto não alcançam unanimidade operacional, privilegiando-se a internação, isto significa que, além da ausência do comprometimento, falta a participação da sociedade, uma vez que demandam convênios entre as instituições governamentais (Poder Executivo) e entidades não governamentais - ONG's, em âmbito municipal.

Apesar da medida em foco oferecer a redução de custo, de possibilitar parcerias, é dependente da sociedade como co-participante do mesmo processo educativo, fato que restringe o seu avanço, pois a sociedade, por não alcançar a sua importância neste processo, a transfere para a esfera governamental, o que é lastimável, pois a questão social deixa de ser enfocada como de fato deveria ser.

A nossa sociedade como um todo se apresenta com um baixo capital social, como se a coesão social não fosse fator de extrema importância para a democracia, o desenvolvimento econômico e, por conseguinte, a garantia ao próprio capital social, a argamassa que mantém às instituições em contato entre si e evita a transgressão da ordem social .

Houve por parte do legislador a compreensão dos reflexos causados pela segregação de forma a possibilitar um tratamento justo ao adolescente infrator que o próprio Estado-Administração expôs à situação de risco social. Para tanto, assegurar o direito à educação e à profissionalização exige a materialização de políticas sociais, privilegiando-se, dentre o rol das medidas socioeducativas, as que dão ensejo a substituição da internação.

Todas essas preocupações têm como arcabouço o Direito Internacional, como as tratativas advindas das Regras de Beijing⁹, considerada como diretriz pragmática condizente aos direitos fundamentais do infrator. Por esta diretriz e pela sistemática da ressocialização é que a autoridade judiciária encontra respaldo legal, para que, livre do enfoque penalista da repressão, do castigo e segregação, possa se ater às circunstâncias pessoais e sociais da conduta contrária à lei. Por este proceder não estará a autoridade judiciária analisando, somente, as condições objetivas que compõem a conduta, mas, também, o adolescente enquanto pessoa, sujeito de direitos em processo de formação e de desenvolvimento da personalidade e da identidade.

Por isso é que a denominação adolescente infrator deve tão somente corresponder à categoria jurídica, para efeito de adequação e aplicação da norma jurídica e não como forma social discriminatória.

No propósito de pontuar o valor da liberdade assistida Cahala J. Salienta:

Se o objetivo da lei é a proteção de adolescentes com aplicação de medidas sócio-educativa tendentes a permitir a sua remissão aos maus atos e de procedimentos irregulares que possam impedir seu desenvolvimento e sua integração na sociedade. O que deve ser analisado é a sua conduta, sob o aspecto de sua adequação social e da sua conformação com hábitos e costumes tradicionalmente aceitos. Em outras palavras, não se exige que o menor tenha praticado crime para só então aplicar-lhe medidas sócio-educativa. Se assim for, a medida perderá esse caráter de proteção social e educativa para transmutar-se em verdadeira pena (TJSP CESP. AP 24020-0 Rel Yusef Cahala J. 231-195).

⁹Regras Mínimas das Nações Unidas para a administração da Justiça da infância e da juventude- traça orientações fundamentais para os Estados - membros no sentido da responsabilização dos jovens, levando-se em conta as circunstâncias que acompanham a maturidade emocional, menta e intelectual. E qualquer decisão a seu respeito será proporcional às circunstâncias do infrator e da infração. As regras de Beijing estabelecem a internação como último recurso, sendo detentor de assistência necessária, incluindo a profissionalização (Volpi, Mario, 1998).

Por oportuno, podemos registrar que a teoria do agir comunicativo de Habermas tem neste projeto de ressocialização terreno muito fértil, dado a natureza pedagógica, por ele defendida através da fala, da comunicação e interação entre os atores. Devendo a medida a ser cumprida sob orientação, é perfeitamente cabível, antever que pela interação adolescente-orientador *seja possível eliminar a forma de percebê-la como castigo para dar-lhe um significado e um sentido ao universo sócio-simbólico* (Netto, 1993, p. 60).

A interação entre orientador e adolescente e o acompanhamento sócio-familiar são os fermentos necessários para se traçar com o adolescente um projeto de vida que lhe possibilite alcançar as prerrogativas constantes do artigo 17 do ECA; o direito ao respeito, autonomia, construção de valores éticos e morais, entre outras.

Apesar de tantos avanços teóricos e legislativos, a política de atendimento ao adolescente infrator permanece no mesmo dilema: *EDUCAR OU REPRIMIR?*

Este problema tem raiz na lei e na política, que desde o seu início desenvolveram o caráter repressivo e correccional, e, na falta dos estabelecimentos correccionais, eram os adolescentes encarcerados na prisão de adultos sem separação dos mesmos, e, em deplorável ambiente de degradação humana, podendo-se até aplicar ao adolescente de 17 anos a pena de prisão perpétua, desde que demonstrasse discernimento sobre o fato praticado¹⁰.

Apesar desse princípio ter sido afastado pela legislação atual, ainda vige nos procedimentos forenses de forma implícita, na descrição da conduta, quando da apresentação da peça processual denominada de Ação Sócio-Educativa Pública, conforme modelo em anexo.

A petição do Ministério Público ao apontar as circunstâncias da prática do ato não deixa de compor o nexos entre a conduta praticada e o tipo penal infringido, (artigo 157, parágrafo 2º, I e II do Código Penal e artigo 16 da lei 6.368/76), mas a

¹⁰Saraiva (2002, p.205) expressa que discernimento é o de conotação jurídica, a idéia do justo e do injusto, não a concepção em geral, mas especialmente em relação ao fato objeto do processo. Tornava-se, assim, necessária a consciência da anti-juridicidade do ato e dos resultados, dando ensejo à aplicação da teoria da culpabilidade e da imputabilidade. O discernimento compreende a capacidade, a condição pessoal de maturidade, o que confere ao agente a capacidade de entender o caráter ilícito do fato, ou de determinar a sua conduta de acordo com esse entendimento.

descrição é ato meramente formal, de natureza processual, pois o que está em relevância é o fato de que ao autor da conduta possa ser endereçada uma forma de retribuição que de fato e de direito o reedue, e não há como melhor acolher o fim da lei, que a alternativa aberta pelo artigo 112 do ECA, ou seja a aplicação da medida que se afigurar como a mais adequada. Neste caso, *a medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.*

É comum, neste procedimento o pedido de institucionalização, isto é a internação provisória como se esta medida fosse de fato resguardá-lo de condições que o levaram à prática infracional.

O que frustra e traz o descrédito para com as instituições é a distância entre a vontade da lei e a realidade, notadamente, quando se trata da inclusão social de adolescentes em conflito com a lei.

A discussão a respeito da inserção leva-nos a refletir sobre o *sentido das novas políticas, na possibilidade de criar novas formas de sociabilidades ou de consolidar as existentes, ou mesmo as que forem demasiadamente inconsistentes para um projeto de integração.*

Nossa legislação maior reorganiza o campo das políticas públicas, contudo, constatamos que o conteúdo dos métodos e processos utilizados para com o trabalho sócio-educativo persiste na política assistencialista, correcional e repressiva ao invés de uma proposta de natureza emancipadora.

Por enquanto, só no campo normativo jurídico se encontra a garantia de uma política de atendimento que respeite a fase de desenvolvimento do adolescente e sob a prerrogativa da prioridade absoluta, porém sua aplicabilidade carece de mobilização societária, justamente porque o novo perfil abre espaço para uma gestão administrativa, pautada na participação popular (art. 204 CF/1988) e por meio do controle das ações do poder político em todos os níveis.

Capítulo II – A (re) definição das relações entre o Poder Público e a Sociedade Civil

Com a mudança da estrutura institucional do Estado, novos contornos foram impostos às relações de poder e às decisões administrativas.

A sociedade passou a ser um novo personagem chamado a exercer uma nova postura de mobilização, via criação de organizações populares em defesa de direitos não apenas reconhecidos, mas inscritos, de forma a serem concretizados. Direitos cujas exigências e concretização não se perfazem sem a ação aglutinadora de ações públicas e privadas, apesar da estrutura do nosso projeto político - social posto em Lei.

Ao Estado cabe a tarefa de traçar a infra-estrutura necessária para o enfrentamento das pressões internas e externas, pois, sem ela, quem se enfraquece não é só a população, mas também, o aparelho político (Bianchi, 1978, p. 42). A propósito, às demais esferas de governo foram estabelecidos mecanismos ou instrumentos que possibilitam aos seus representantes a criação de canais de interação com a sociedade civil, pela eleição dos conselhos municipais para gestão de políticas setoriais, e a exercerem uma nova forma de gerenciamento estatal pela via de um *novo regime de ação pública* (Santos Junior, 2001, pp. 64/65). Isto porque, a ordem constitucional expressa ser dever do Estado e dos demais poderes públicos atenderem as demandas sociais, consoante o artigo 227 da Constituição da República.

Assim, nem mesmo o modelo de ajuste da economia para adequar-se aos imperativos do mercado tem o condão de suplantar o modelo de Estado Social, ainda necessário para traçar e implantar políticas sociais gratuitas e universalistas, com o apoio de parceiros de outros setores sociais, mas reservando-se a tarefa de reduzir as desigualdades sociais e dever de tutela de alguns segmentos societários. Contudo, o Estado por ser um *lócus* de relações de poder, acaba sendo condicionado, pelo contexto econômico, a direcionar suas ações mais para o este

campo do que para o social, e o social para a esfera jurídica, através da judicialização da política (Sorj, 2001, p. 102)¹¹.

Na realidade, gera-se uma contradição entre os diferentes campos e suas formas de intervenção, de modo a produzirem uma crescente demanda judicial em defesa dos chamados direitos difusos e coletivos (judicialização de políticas sociais) bem como do controle dos atos administrativos. Neste caso, as intervenções do Judiciário no centro do sistema político, por provocação do jurisdicionado e pelo Ministério Público, geram não só o confronto com os demais poderes, mas também incidem na transferência de demandas (do campo político para o campo jurídico), a exigir intervenções judiciais de cunho político-administrativo justificadas pelos órgãos da administração pública como uma ingerência. Aliás, esta é uma das questões das mais ardentes no mundo político-jurídico, cuja fonte primária está na órbita social.

Neste aspecto, o Judiciário acaba sendo erigido como instrumento capaz de suprir a falta de instituições públicas de defesa dos cidadãos, a ponto de lhe ser creditada a tarefa de amenizar as questões de desigualdades e de exclusão social, especialmente, frente a um tipo de jurisdição destinada a uma categoria de sujeitos cuja peculiaridade é a tutela específica de seus direitos, em razão da posição social menos favorável com relação ao mundo adulto.

Pela nova conjuntura político-jurídica, a forma de gestão das políticas públicas foi viabilizada pelo princípio da descentralização e da subsidiariedade. Isto significa dizer que a Carta Política consagrou uma nova forma de fazer política social, isto é, a necessidade de demandar novas formas de negociações, e de estabelecer mecanismos condicionantes no que diz respeito às políticas públicas.

O termo político ou a coisa pública liga-se a idéia do que pertence a todos, sendo composto também de preferências e escolhas privadas. Assim, política pública expressa a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos (Santos Junior, 2001).

¹¹ Judicialização da política e do conflito social refere-se à crescente expansão do judiciário na revisão de ações legislativas e do executivo e que, por consequência, são traduzidas em novas perspectivas entre o Poder judiciário e a sociedade e a adoção de mecanismos de acesso à justiça e de procedimentos chamados de ondas do direito, por Norberto Bobbio (1992) em a Era dos Direitos (Sorj, 2001, p.102).

Deste raciocínio não fogem à regra a deliberação e a efetivação de políticas públicas direcionadas a uma categoria de sujeitos, sobre os quais na presente dissertação nos ocupamos, pois, também envolve um empreendimento a ser estabelecido entre governo local e a sociedade. Entretanto, neste processo de negociação, o que entra em destaque, para mais ou para menos, é a ordem social que passa a ter como parâmetro de intervenção o equilíbrio entre as forças da economia e do mercado, tratando como *cidadãos como simples consumidores políticos e a sociedade política simplesmente, como uma relação de mercado entre eles e os fornecedores de mercadorias políticas* (Bianchi, 1978, p. 73).

Por esta razão, a busca do ajuste, do equilíbrio financeiro para debelar crises econômicas, em países periféricos, em estágio desenvolvimentista, acaba preterindo o bem comum e direitos indisponíveis. O Estado brasileiro ostenta em Lei, a característica de provedor e garantidor de direitos, e, como tal, o ordenamento político-jurídico impõe-lhe uma obrigação e não mera faculdade a ser acobertada, levemente, sob a prerrogativa da discricionariedade do administrador, sustentada pela conveniência e oportunidade. Este desiderato, no entanto, tem caminhado a passos lentos, ante o distanciamento entre o Estado e a sociedade civil no trato de questões sociais que acentuam as desigualdades e as anomalias sociais. Assim, por razões ínsitas ao próprio Estado Democrático, exige-se a interdependência dos poderes da República através da criação de mecanismos de controle institucional e mecanismos de controle instituídos e exercidos pela própria população.

É por todo esse conjunto de fatores que na prática, ou no cotidiano brasileiro, ainda não se admite o afastamento ou a não intervenção estatal sobre os efeitos da economia no contexto social. Daí, a importância da (re) valorização da participação da sociedade civil, bem como o papel do governo local como capazes de darem respostas a esse novo cenário econômico, político e social.

A nova gestão dos governos municipais vem sendo experimentada, ainda que tímida, de forma a não apenas redefinir a estrutura da Administração Pública, como a incentivar os demais atores sociais a criarem parcerias com o poder público, e a traçar redes de apoio às suas reivindicações.

Bucci (2002, p. 03) aponta que não há como deixar de reconhecer a necessidade de ação social por parte do Estado Nacional, e que se nele *há tendências a enfraquecerem o Estado Nacional, tanto pior; impõe-se tratar de lutar tão lucidamente, quanto possível contra essas tendências.*

De qualquer modo, a reforma institucional abriu a possibilidade de um maior diálogo do Estado com as organizações da sociedade civil, visando à tarefa básica de se envolverem na elaboração de políticas públicas.

É através do confronto das relações de poder que se definem os papéis e se garante maior horizontalidade nas relações com o governo. Quanto mais aproximação houver entre as organizações sociais e seu público-alvo, mais se chegará aos valores democráticos, tanto pelos agentes governamentais quanto pela sociedade no seu todo; mas, o que se tem verificado é que o Estado brasileiro assumiu ao longo da história do país o papel de defensor de interesses privados mais do que o interesse público, ao mesmo tempo em que buscou tutelar e controlar a organização e a mobilização social (D'Agnino, 2002, pp. 140/141).

Arretche (2000, p. 55) expõe que há um consenso em torno das expectativas da descentralização¹² como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas. Outros, como Oliveira (1998) declinam que não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos. É neste sentido, que a constituição de espaços públicos pela sociedade civil significa estabelecer uma ponte para a interlocução com o governo, de forma responsável e comprometida com a elaboração e implementação de políticas sociais.

Com a descentralização estaria em relevo o princípio da representação a impor como exigência vital a participação de entidades na tomada de decisões e de

¹²A descentralização implica uma redefinição do papel do Estado na sociedade, enquanto o problema da centralização é de caráter político, pois ao considerá-la assim, está se definindo o espaço de discussão e o nível de prioridade que ela tem como questão pública ou problema do Estado; O artigo 204 da Constituição Federal aponta como diretrizes da assistência social, por exemplo, a descentralização político - administrativa e a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Tais diretrizes são regulamentadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei Orgânica da Saúde de dezembro de 1990 e na própria Lei Orgânica da Assistência Social de dezembro de 1993. Centralização e descentralização são instrumentos administrativos, com diretrizes diversas, mas não dissociadas quanto ao fim da administração (Tobar, 1991, p.34 apud Stein, 1997, p.79).

controle, fomentando a redefinição das relações de poder. Entretanto, como podemos perceber, tanto o fortalecimento das instituições como a participação popular, necessitam de ingredientes indispensáveis, oriundos de um processo de aprendizagem, às vezes não tão rápido ou não permitido pelo exercício autoritário de poder, em regra local (Ibid, p. 46).

Esse processo foi basicamente desenvolvido no governo FHC, através das Organizações Não Governamentais - ONGs que compunham a sociedade civil e representavam espaços de esfera pública não confundidas com a atividade propriamente estatal. Assim, as ONG's que possuíam credibilidade para dar legitimidade às políticas governamentais foram para tanto subvencionadas pelo governo ¹³.

Inegável contribuição neste sentido pode advir da municipalização, apesar dos equívocos, dentre eles o de se atribuir maior relevância à municipalização, como se a mesma tivesse caráter ou natureza de prefeiturização. Ou seja, atribuir à administração pública municipal na pessoa do prefeito e suas assessorias, as ações necessárias à prestação de serviços básicos, quando, precisamente, a municipalização envolve um processo mais amplo de decisões dos cidadãos organizados e instituições que co-participam na definição das demandas, na tomada de decisões e no controle das ações.

Como descentralização consiste em uma efetiva partilha de poder entre Estado e as coletividades locais, cada nível administrativo constrói seus espaços públicos e suas estratégias de ação, propiciando-se à sociedade o direito de formular e controlar políticas, provocando uma mutação nas relações entre Estado e Sociedade (Stein, 1997).

A municipalização não enfatiza a concentração do poder, uma vez que, associada ao princípio da descentralização, ambos passam a servir de princípios diretores de toda organização política e do funcionamento da administração em seus níveis de governo. Municipalização engloba:

¹³O ex-ministro da economia Bresser Pereira foi um grande incentivador da publicização, denominando as organizações sociais que assumiam tarefas estatais de *campo público não estatal*, e, criando inclusive a OSCIPI - *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público*.

[...] um pluralismo, entendido como a ação compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade na provisão de bens e serviços que atendam às necessidades humanas básicas, onde o papel do Estado não seja minimizado em seu dever de garantir direitos aos cidadãos (Jovchelovitch, 1998, p. 40).

As estratégias de indução, segundo Arretche (ibid, p. 49), serviram para o sucesso de transferências de atribuições, de modo que esse novo formato institucional, em grande parte, permitiu que a gestão de políticas sociais, antes exclusivas do âmbito federal, fosse repassada para as esferas estaduais e destas para os governos municipais, pelos canais de participação das organizações representativas e associações civis, segundo a regulação de leis federais específicas para cada política setorial¹⁴.

No que se refere à representatividade a questão central dos regimes democráticos está no fato de que, na medida em que a sociedade cresce, ela se torna mais complexa e heterogênea, e, conseqüentemente, o número de interesses e de segmentos sociais que conseguem representatividade é cada vez menor. Por conseguinte, *o número de interesses desfavoravelmente afetados por decisões majoritárias é potencialmente superior ao número de interesses atendidos* (Santos, 1998, p. 214).

O abismo entre as instituições políticas e o corpo social ainda persiste por inúmeras razões, a destacar a herança perversa da improbidade administrativa a demonstrar claramente que a *coisa pública* ou o *interesse público* é assegurado ou vislumbrado na medida dos lucros que se possa auferir. Práticas que ainda estão a demonstrar que a camada dominante deste país está à frente para garantir seus interesses, e para fazer das instituições públicas a extensão de suas casas.

Numa conjuntura jurídico-política em que a distinção de público e privado não se faz mais pela mera atribuição de funções, e, em se concebendo o interesse público como de conteúdo vago, a ser preenchido de acordo com o contexto sócio-histórico, tudo passa a ter um grau de relatividade.

¹⁴São as leis federais que definem as formas de participação da sociedade, por meio de órgãos denominados conselhos de caráter deliberativo, executor, consultivo e outros, de composição paritária, isto é, compostos por membros representantes do governo e das organizações da sociedade civil.

Sob o princípio da relatividade o interesse público e/ou privado, como os direitos sofrem a mesma restrição ou limitação, de modo que a ordem jurídica ganha nova dimensão, não só na extensão do seu conteúdo interpretativo quanto em sua aplicação. O que não se pode admitir é que a ordem jurídica deva ser preterida em favor do contexto político, pois a ela cabe propiciar e garantir a democracia, utilizando-se de instrumentos para coibir incorreções.

O limite entre o público e o privado, entre o público e judicial não pode definir-se formalmente. A justiça moderna não pode ser apolítica. Entre Direito e Política há uma indiscutível interdependência (Zaffarone, 1994, p. 17). É justamente esta interdependência entre interesse público e a sociedade, o político e o social, que não se coaduna com o sistema neoliberal político e econômico, cujo postulado é o de valorizar o mercado em detrimento de conquistas sociais que, por natureza, formam a base de sustentação da democracia. Quando as instâncias entre o público e o privado se confundem, na esfera do poder político, a garantia da ordem jurídica há de ser (re) estabelecida e assegurada por órgãos estatais, entre eles o que exerce a função jurisdicional.

Paralelamente à responsabilização das demais esferas de governo (estadual e municipal), ocorreu o distanciamento do centro político em termos de complementaridade inter-governamental, o que produziu um espaço dicotômico, uma vez que, ao invés de a descentralização promover a construção de espaços de discussão pela sociedade civil, permaneceu como instância de defesa aos interesses particulares.

O problema neste processo de reforma político-administrativa é que a descentralização foi associada à *desestatização*, à *democratização* e à redução de gastos (Martins, 2004; Nogueira, 2004) e não como processo de participação política. Foi relegada a plano secundário, dispensando a complementaridade entre as esferas políticas, ou melhor, a interdependência governamental, pois aos municípios a garantia de autonomia para a gestão de suas políticas públicas,

desenvolve-se em meio a dificuldade no repasse financeiro, apoio e amparo técnico¹⁵.

Sendo o Estado constituído pela ordem jurídica emanada da Constituição Federal, a ela se submete e se limita. Assim, a mesma lógica deveria ser respeitada pelo administrador de outras esferas públicas estatais. Mas, quando se trata de política social, é como se o texto da lei estivesse desprovido de substância, de garantia, de dispensável aplicabilidade. O que se percebe é que *há um fosso difícil de ser preenchido entre a norma jurídica e o quadro social, entre o país legal e o país real* (Azevedo, 1999, p. 31).

Este é o quadro no qual se insere a política direcionada à infância e à juventude, que, por estarem inscritas num projeto político-econômico, acabam perdendo o lugar de primazia e de preferência, apesar da relevância atribuída a princípio da prioridade absoluta, corolário da proteção integral.

A possibilidade do poder local deliberar sobre metas e diretrizes quanto à organização e funcionamento administrativo¹⁶ foi um ganho substancial, porém permanecem em evidência práticas conservadoras em prejuízo da real participação política e de uma reordenação social. Saneou-se a instituição federal, mas não ocorreu o saneamento de condições sociais indispensáveis à participação social e política (Nogueira, 2004).

É inegável que o vínculo de subordinação entre as esferas de poder deixou de ser relevante, para dar lugar a uma outra forma de atuação mais flexível, em

¹⁵O Estado passou a impor uma política mínima de intervenção do poder público e a estabelecer limites à política redistributiva, de modo a permitir o desencadeamento da reforma institucional (Santos Junior, 2001, p.13).

Pelo fato da autonomia não ter características uniformes entre os municípios, Arretche (2000) salienta que é variável o alcance da reforma quanto às políticas setoriais descentralizadas e o grau de descentralização conseguido entre os diferentes entes federados (estados e municípios). Mas, junto à vigência da maior liberdade governamental e da fruição de direitos, as reformas impuseram transferência de responsabilidades, de competências do governo federal para os governos locais, gerando profundas transformações nas instituições e no sistema de decisões municipais.

¹⁶Art.30 da C.F/88: Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local. Procedendo a análise articulada, verificamos que há uma distribuição de competências entre as esferas de governo, de modo a indicar que não há mais o poder de decisão concentrado em uma só pessoa jurídica de direito público interno. A idéia de subsidiariedade aloca competências entre os níveis de organização pública, quando estabelece que em cada nível de poder não se deve atribuir senão competências que ele pode melhor executar.

correspondência às peculiaridades locais. Imprimiu-se à municipalidade um processo de gestão que viesse superar ações desarticuladas entre sociedade e poder público, mas, as novas formas de articulação podem conduzir a nova espécie de refilontropização, segundo Yasbeck. Por isso, Arreche e Santos Junior defendem que a descentralização não representa mecanismo suficiente para garantir uma gestão democrática, nem maior justiça social no plano local.

A legislação de forma implícita e explícita visa promover o amparo legal às demandas de titulares específicos, a exemplo do que consta do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente ao dispor:

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

Neste aspecto, uma gestão municipal, sem o devido apoio das demais instâncias administrativas, significa ignorar propositadamente o município como pessoa jurídica de direito público, cujo papel é de extrema relevância à integração operacional das três esferas governamentais que se faz hoje via a deliberação dos Conselhos Municipais de Direitos, pois, a estes cabem estabelecer prioridades e definir a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município, no estado e na esfera federal.

Esse é um *múnus* delegável a outras instâncias interessadas na resolução de problemas que afligem crianças, adolescentes e suas famílias, mas que não pode se tornar encargo exclusivo da sociedade civil. Descentralizar sobre essa matriz é extirpar qualquer possibilidade de ação e de mudança, uma vez que o poder de escolha, em regra, ainda se encontra sob as amarras do Poder Executivo, que prefere utilizar prática clientelista em benefício de seus interesses particulares.

Não basta tão somente delegar ao poder local o gerenciamento das políticas públicas, mas, também, que seus representantes estejam imbuídos do mesmo compromisso: mudar mentalidades e práticas de governança superadas, através de uma infra-estrutura capaz de diagnosticar as situações sócio-econômicas.

Nesta perspectiva, ajusta-se bem a análise feita por Santos (1993, p. 73) quando lembra sobre o caráter híbrido institucional existente no Brasil, onde o excesso de regulação não tem garantido o exercício de direitos, o que só viola a credibilidade da lei, fazendo com que a insegurança impere, propiciando o *individualismo ou o isolacionismo exacerbado, a inobservância da lei – a anomia*.

A nova ordem política, econômica e social, bem como o novo arranjo institucional, está a exigir rupturas de muitas ações e práticas ultrapassadas, de modo que se a participação não for qualificada, fundada em valores democráticos, os novos atores não serão de fato representantes e instrumentos de uma sociedade democrática, mas de uma velha estrutura de dominação para o uso e fruição de poder e manutenção de interesses de uma minoria dominante (ibidem).

A descentralização exige dos governos locais a inovação democrática e que respondam às questões de participação dos cidadãos, à cooperação social e à integração de políticas setoriais (Castells e Borja, 1996 apud Santos Júnior, 2001, p. 77). Todos os atores são e devem ser ao mesmo tempo protagonistas e coadjuvantes no campo da atuação e nas estratégias de ação.

Em todo o contexto sócio-político brasileiro, pelo princípio da descentralização, a argüição de discricionariedade perde o seu contexto e esvazia-se de seu conteúdo político, devendo, de fato, ser substituída por uma nova forma de gestão pública que corresponda ao social, cujos critérios de seletividade não sejam divergentes, mas, convergentes ao ataque de desequilíbrios locais e de suas interfaces, sob pena de permanência do empobrecimento na política de atendimento ao adolescente infrator e à infância.

Sob este enfoque, pode-se pensar que as políticas inter-setoriais e universalizantes se contraponham, mas isto não é verdadeiro. O que ocorre é que as contingências econômicas e políticas por vezes, ou na maioria das vezes, acabam descaracterizando o conteúdo, a forma, os seus pontos de ligação, a partir da utilização de recortes funcionais e gerenciais resultantes dos efeitos provenientes da regulamentação financeira e da desconstituição do papel provedor do Estado, a partir da despoltização de suas obrigações sociais.

Nem mesmo Gramsci, em sua tese de sociedade regulada, deixou de projetar uma forma estatal de vida. De modo geral, a movimentação prática e discursiva acaba descartando a idéia de que sociedade civil possa prescindir do Estado.

É preciso conceber o Estado não só como instrumento legal de coerção, mas, como instrumento eficiente de racionalização, de intervenção, de promoção do desenvolvimento. Sua posição extrapola essas faculdades para instituir um ambiente político-institucional no qual se concretize a mediação dos conflitos e das diferenças, e que por ele se estabeleçam as bases de um novo contrato social cujas relações sejam de reciprocidade. A indispensabilidade do Estado não se justifica pela tutela a ser dada à democracia ou à sociedade civil, mas, por ser sua existência uma das condições para que a democracia não pereça e para que a sociedade civil seja autônoma e potente.

Um dos requisitos elementares é o de saber em que proporção a população encontra-se habilitada à participação do controle das ações, o que para Santos Júnior (2001) poderia estar associado ao problema de legitimidade dos governos democráticos em contextos sociais marcados por grandes pluralidades e diferenças sociais.

O novo processo político continua a fomentar dificuldades e faz com que políticas sociais continuem a depender da economia, da correlação de forças entre as classes sociais e do grau de consolidação da democracia. Os governos locais com a reforma democrática representam instâncias de participação e como tal, devem intermediar o *contrato político* entre as instituições públicas e a sociedade civil, via Conselhos Municipais e demais organismos de representatividade. Mas, esta é uma diretriz de grande turbulência, dada as poucas condições de maturidade política no processo decisório para a escolha de prioridades, na utilização de recursos e o tipo de demanda a se atender.

Daí, ser imprescindível a participação da sociedade civil, no reconhecimento das suas demandas, na definição do tipo de política a ser priorizada, e no acesso aos meios de fiscalização e de controle dos recursos públicos.

2.1 – Municipalização e o papel do Conselho Gestor quanto à participação e ao controle da gestão local.

O problema fundamental em relação aos direitos do homem hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político (Bobbio, 1992, p. 24).

A citação do trecho evidencia o quanto a efetividade dos direitos necessita de uma instância reivindicatória e ao mesmo tempo garantidora de sua concreção. Uma dessas instâncias é personificada pelos conselhos como canais de participação e de mediação entre a população e a esfera governamental local.

Como apontada anteriormente, a municipalização permite aos munícipes reconhecerem as suas demandas, sobre elas estabelecer prioridades e tomar decisões compatíveis com as suas reais necessidades, as quais devem estar direcionadas às políticas sociais básicas, aos programas assistenciais e de proteção especial. Estes com preferência e primazia àqueles que a Lei e a condição social definem em situações de risco social e pessoal, e, nas quais se encontra o adolescente infrator.

Estas considerações de início e o registro da chamada feita por Norberto Bobbio na obra *A Era dos Direitos* podem nos levar à seguinte indagação: como então começar a analisar a municipalização face à proposta de nossa pesquisa? Como dito logo de início, não há apenas um conselho, mas vários, e como nos propomos a estabelecer os desafios da liberdade assistida, o conselho mais afeto ao tema diz respeito aos conselhos gestores ou conselhos deliberativos, em relação aos quais cabem, para efeito de esclarecimento, algumas ponderações.

Os conselhos gestores ou deliberativos da área da infância e juventude são conhecidos como conselhos setoriais e o papel desses conselhos, no processo de descentralização / municipalização é o de redesenhar ou *desenhar estratégias, que permitam operacionalizar novas leis e traduzi-las no cotidiano de vida da população.* (Jovchelovitch, 1998, p. 47).

Toda conjuntura legal em termos de operacionalização é um grande desafio, pois, como argüi o autor, *municipalização é um processo gradual de implementação de estratégias processuais que garantam seu êxito, dada as disparidades e periculosidades locais, as deficiências dos municípios e as resistências do poder central* (ibidem, p. 48).

Considerando-se que os conselhos setoriais são hoje uma realidade crescente, até mesmo por imposição de lei para que haja o repasse de verbas, acreditamos que fatores impeditivos de uma autêntica participação estejam na resistência ao compartilhamento do poder e na manutenção de privilégios presentes nas práticas de cooptação e manipulação de órgãos representativos, sejam governamentais ou não governamentais.

A imaturidade política e seu incipiente processo reivindicatório são obstáculos para que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente como Conselho Gestor, em qualquer município, possa desempenhar a contento as suas atribuições como órgão de intermediação entre a população alvo e a instância governamental. Por uma existência apenas legal, acabam sendo reduzidos a uma realidade meramente formal cujo objetivo, em geral, tem sido o repasse de financiamento para programas que, pela forma como são idealizados e executados, em nada promovem os fins da lei e não atendem as principais demandas locais.

Perquerir a funcionalidade do Conselho Gestor Municipal, que atua na defesa e implantação de uma política de atendimento à criança e ao adolescente, traz grande inquietação para com as entidades e órgãos que dele dependem para o desempenho de suas atribuições. Por isso, D'Agnino (2002, p. 92) expressa:

[...] avaliar a capacidade deliberativa dos conselhos e o seu impacto no processo de produção de políticas públicas é uma tarefa que ainda só pode ser feita de forma tentada, seja pelo fato de tratar-se de experiências muito recentes, seja pela dificuldade em estabelecer parâmetros seguros para a análise.

Boquero (1999, p. 115) argumenta que não é sem propósito que Habermas expressa a tese de que *a democracia deliberativa representa a incorporação do cidadão à política como um sujeito participante*, mas em contraposição registra que

a mobilização da sociedade civil para participar no processo de construção democrática, não precisa ser anti-institucionalista. As duas posições representam as faces de uma mesma moeda e se apresentam no momento em que se estabelece a correlação de forças entre os interesses da sociedade civil e os organismos representativos da população.

Vencer a baixa capacidade representativa é o grande desafio do Conselho Gestor neste processo de reforma estrutural, já que sua pretensão é alterar a natureza da relação entre privado-público com os representantes da área social, sem cair em rumos que possam levar a uma relação estritamente gerencial (Barreto, 1999, p. 21/140). O perigo é que, quase, sempre nesta arquitetura institucional o cidadão de direitos passa a ser cidadão-cliente, consumidor de serviços de organizações.

Se há obstáculos a serem rompidos com relação a uma participação deliberativa, pode-se começar pela desarticulação dos embaraços legais muitas vezes impostos pela própria administração, e, que só através da via judicial são transpostos por ações mandamentais em defesa de direitos indisponíveis e irrenunciáveis, previstos na Constituição Federal e em leis especiais.

Assim, como cabe a qualquer Conselho *ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou de segurança que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais* (Sposati, 1997), também cabe à municipalidade ampliar os espaços de participação democrática de forma a contribuir para a inclusão social.

À sociedade civil caberia então, direcionar a sociedade política, representada por um conjunto de aparelhos repressivos que exercem o domínio e a coerção sobre a sociedade.

Quanto mais canais de controle forem abertos para subsidiar os próprios conselhos que se encontram dependentes do poder local, maior será a possibilidade de se apurar a transparência das relações entre ações públicas e privadas e, conseqüentemente, mais fortalecida estará a sociedade em seu todo. Esses canais de participação e de pressão sejam de que natureza for, servem como espaços de discussão e como mecanismos de maior atenção para com as

demandas, cuja incorporação na agenda pública esteja sendo preterida sem causa justa.

Como afirmou Ivair Alves dos Santos (apud, Teles, 1988), enquanto diretor do Departamento de Direitos Humanos do Ministério da Justiça: *Não espere que por obra de algum governante possa acontecer uma mudança (...) enquanto governo, as coisas não acontecem mesmo quando tem essa pressão (...).*

Se não houver a busca de equilíbrio entre a realidade social e as decisões a ela correlatas, maior margem se dará ao administrador para utilizar em seus atos administrativos o critério de discricionariedade, justificável pelo interesse público, mas que pela ordem de prioridades acaba reprimindo demandas e prioridades, de modo a se tornarem esquecidas, em um tempo de incertezas e de mudanças aceleradas.

A conseqüência danosa é a redução das garantias de proteção social, cortes orçamentários e despolitização de questões sociais. Neste caso, é evidente que a efetividade da junção entre o sistema legal e a dinâmica político institucional não garantem o exercício da cidadania em sua plenitude, como também a relativa autonomia da esfera local de governo não assegura o exercício efetivo da cidadania democrática municipal.

A sociedade civil como instância de poder e da formação de consenso para Habermas (1997) será:

[...] o elo de ligação entre a esfera pública e o complexo institucional, estando a política deliberativa, neste caso fundada tanto em processos institucionalizados via constituição e normatização do exercício do poder, quanto na relação com arenas formadas pelas esferas públicas (apud, Santos Junior, 2001, p. 24).

Urge, então, identificar a forma de participação que ocorre no cenário brasileiro. Neste aspecto, a literatura a respeito aduz que ainda não se alcançou a participação cidadã devido às novas objetivações do capitalismo e da sociedade moderna que induzem uma participação deslocada da política e sem conteúdo ético-político, em benefício de um vínculo mais estreito com os interesses

particulares e com atendimento às demandas específicas. É a participação do tipo gerencial, através da qual não se estabelece embate, mas ajuste.

Neste tipo, a participação serve de instrumento para compartilhar custos e decisões para a implementação de políticas públicas que vão tão somente agilizar as ações governamentais, sem mudar relações de poder e padrões estruturais – e assim, possibilitar o aparecimento da esfera pública de cunho não estatal.

Os conselhos deliberativos que poderiam expressar essa autonomia, e que foram concebidos para *aperfeiçoar a gestão de políticas descentralizadas*, aos poucos tentam superar os seus sinais de inoperância e, dentre eles, ganha destaque a vinculação da política ao político. Esta já é uma explicação do porquê os conselhos não conseguem avançar em sua proposta, justamente, porque a *participação passa a ser meramente de subordinação* (Nogueira, 2004, p. 141).

Bem estruturados, os Conselhos podem proceder ao re-ordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção.

O ECA é provavelmente o caso mais expressivo de uma política setorial que busca explorar o potencial das brechas conquistadas pela Constituição Federal de 1988 para a introdução de mecanismos de participação popular no funcionamento institucional do país. Portanto, a competência legal para deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzirem a reforma democrática do Estado. Em razão deste estado de coisa, o autor supracitado, salienta que sem capilaridade social os conselhos são levados ao isolamento e debilidade (ibid, p. 66).

Outro dado significativo é o não amadurecimento prévio de questões específicas de cada membro representativo em sua própria esfera de discussão, fato que dificulta e cria impasses ao avanço da discussão, e muitas vezes, gerando posições diferenciadas, antagônicas, o que acaba fazendo com que as posições a serem defendidas percam espaço ou acabem sendo desviadas para outras situações de menor relevância ou que não sejam do interesse exclusivo do poder público nele representado.

O enorme poder de controle dos governos sobre os conselhos levanta muitas dúvidas acerca das reais condições destes virem a exercer a sua vocação deliberativa, que costuma depender da importância que o projeto político vai atribuir a cada caso específico. Contudo, apesar do desrespeito à participação social, do peso que as relações autoritárias, ainda renitentes, possam causar ou transpor aos demais canais de participação, uma coisa é certa: a conquista deste espaço é uma vitória da democracia, pois, trata-se de uma experiência nova e de importantíssimo exercício democrático nunca antes experimentado, o que justifica a sua fragilidade frente às tantas amarras políticas.

Acreditamos que muitos dos obstáculos que desnaturam a finalidade pública desses conselhos seriam menos impeditivos se houvesse a aplicação de um outro princípio jurídico-administrativo, a subsidiariedade (Gonçalves, 2003).

Esse movimento nos dias atuais tem na própria dinâmica societária a sua mola propulsora, apesar de utópica. Mas, ao destacarmos o princípio da subsidiariedade, o interesse é o de vê-lo aplicado de uma forma mais condizente com o novo formato institucional, pois visa levar a cabo uma repartição de atribuições entre a comunidade maior e a comunidade menor, ou seja, entre o Poder Público Central responsável pelo delineamento de diretrizes gerais em matérias de sua competência, e suas demais esferas, no que lhes compete legislar ou executar.

As legislações originadas do artigo 227 da Constituição Federal vigente, tornaram patente que, mesmo de forma implícita, a incidência do referido princípio, senão, cada ente estaria legislando e executando o que bem entendesse.

CAPÍTULO III - O Poder Judiciário: Entre a decisão e a execução, só a Lei, não basta.

Hodiernamente, uma das vocações do Poder Judiciário é atuar em defesa dos direitos, especialmente, num período histórico em que o Estado torna-se cada vez mais ausente para com determinadas obrigações que, até mesmo por força de seu instrumento legitimador - a Constituição Federal de 1988, instituiu como paradigma de suas ações o Estado de Direito.

Esta é uma exigência de nossa Carta Política sobre a qual o Poder Judiciário na atualidade tem responsabilidades, pois, como instituição pertencente ao sistema de pesos e contra-pesos entre os poderes do Estado, sua atuação apresenta significativas interfaces, ora limitando, ora confirmando o poder estatal, ora sendo limitado por ele, consoante as leis em vigência.

Para que a decisão judicial tenha efetividade é mister a interlocução entre as esferas governamentais e a participação da sociedade. Pois, são elas que podem tornar concreta a Lei como podem contemplar um caráter de permanente renovação das políticas sociais em benefício de crianças e adolescentes.

Compreender a extensão e limites da atuação do Poder Judiciário, bem como os efeitos ou o alcance de suas decisões sobre os jurisdicionados, é apontar dilemas que interferem contundentemente na aplicação do direito em termos de exeqüibilidade e de efetividade das decisões judiciais. São questões que produzem significativos reflexos até mesmo para com a ordem constitucional, já que esse poder, como uma das faces do poder estatal, é fonte de imprescindível realização para a democracia.

Sustentar o chavão da garantia do acesso à justiça não é suficiente para que esteja assegurada a defesa de direitos, muito menos, para que se configure uma democracia. Esta exige meios de acesso de todos à participação e ao efetivo controle das decisões políticas, e, por estar estabelecida a forma desse controle, já não se admite mais a tese de que uns existem para mandar e outros vivem para

cumprir ordens, como se a estes só restassem a anuência de decisões sem possibilidades de revisões.

Da Justiça espera-se não só a acessibilidade, a celeridade e presteza, mas, sobretudo, a materialização de direitos reconhecidos em Lei; contudo, muitas sentenças acabam sem efeito prático, tendo tão somente o caráter de dar respostas à sociedade. São decisões que representam um dever funcional e institucional, mas quase sempre desprovidas da possibilidade de mudança de determinada situação em tempo hábil, especialmente quando neste universo estão inseridas crianças e adolescentes.

Daí, decorrer uma certa banalização da ilegalidade e da impunidade que passou a caracterizar a imagem do Brasil contemporâneo - a imagem de que os *códigos teriam sido convertidos em simples ficção e de que sua violação sistemática expressa a falência de instituições jurídico-formais, tornadas anacrônicas por não terem sabido renovar-se* (Faria, 2002, p. 17).

Para determinadas questões, a decisão final não atende a *emergência de realidades sociais inéditas* (Santos, 1993, p. 37), ou, quando possíveis carecem de instrumentalidade, o que alimenta para Faria: *a imagem de uma certa anomia jurídica perante expressiva parcela da população, pois a inefetividade da decisão é proveniente da incapacidade das Instituições de Direito de influir tanto no controle de suas decisões quanto na mudança social* (*Ibidem*, p. 18).

Para que a democracia enseje o exercício de direitos fundamentais torna-se preciso que decisões judiciais tenham efetividade material, e não mera eficácia formal, isto é, que seu conteúdo expresse uma representação do social, de forma a resultar na construção de uma sociedade que estabeleça padrões de respeito aos direitos humanos e aos padrões mínimos de convivência pacífica e solidária. Tal entendimento implica alçar vãos para uma sensibilidade social e um olhar sobre o aspecto político das questões *sub judice*, de modo a vislumbrar novas perspectivas para a materialização dos direitos.

Segundo Faria *a realidade (...) está longe de ser congruente e harmoniosa, pela crescente incapacidade do setor público de mobilizar recursos necessários à*

implementação de políticas sociais, pela fragmentação da unidade organizacional do Estado (...) (2002, p. 28).

Esta é uma descrição da situação brasileira que tem repercutido de modo significativo no mundo sócio-político, porquanto já não se tem lugar para decisões pré-elaboradas, pois o mundo é dinâmico, a vida é dinâmica e suas relações mais ainda; portanto, a lei e a justiça, como personificações do Poder Judiciário, precisam caminhar lado a lado dessas transformações e as instituições jurídicas ou políticas precisam se dar conta do universo em que se encontram inseridas e da responsabilidade a elas atribuídas.

Manter o padrão de eficácia da ordem jurídica e a intensidade dos direitos, alargando sua amplitude a todos os segmentos sociais representa numa conjuntura político-econômica neoliberal uma falácia para o Estado - Administração, e, conseqüentemente, para com o Estado-Juiz, diante do qual toda a sociedade deposita confiança e o percebe como guardião ou um lócus essencial de afirmação de direitos e superação do déficit das políticas públicas (ibid. p. 31).

A cidadania regulada aos poucos vai sendo desregulamentada em benefício do mercado, ou menos aplicada em favor dos interesses do Estado. Neste sentido, passa a ocorrer o deslocamento dos poderes do Estado, quanto à ordem social, para a própria sociedade, já que a propagação da necessidade de garantia dos direitos individuais alarga-se para a garantia dos direitos difusos e coletivos ou direitos homogêneos. Na seara da infância e da juventude há uma conflituosidade familiar e social, em que não figuram apenas os atores principais, mas também os atores coadjuvantes: a sociedade e o Estado, de modo a envolver vários interesses e a existência de vários objetos de tutela jurídica conforme o caso concreto.

No pólo em que se encontram sujeitos de direitos ainda privados de capacidade postulatória, isto é, para agir em sua própria defesa e, de outro lado os grupos privados com maior poder de negociação e o Estado com seus compromissos com a economia, volta e meia flexibilizam-se os ordenamentos e atribuem-se as normas, não raras vezes, significados absolutamente diferentes dos originais. Neste caso, a atuação do juiz não poderá ater-se a fórmulas técnicas, como se fosse:

[...] a-político, nem atuar circunscrito às atividades do Estado e as funções do próprio Judiciário, mas a outras categorias cognitivas que venham a

assegurar e a defender a legitimação de aspirações sociais (Santos Junior, 2001, apud Faria, 2002, p. 46).

Acreditar que a sociedade por si só possa arcar com o ônus de tempos pretéritos, como se ela própria não sofresse reflexos das crises, é um engodo. Acreditar que a própria sociedade possa por si só auto-regular-se de forma a garantir direitos e fruição de seu exercício também é panacéia, porquanto o dinamismo social, a velocidade das mudanças e a quebra de padrões e dogmas já incidem em antagonismos.

Este é o novo estilo imposto pelo neoliberalismo às instâncias de poder e, como o poder é espelho da sociedade em que um re-alimenta o outro, tanto um como o outro pode, apesar do antagonismo, estabelecer meios para o enfrentamento de questões sociais aflitivas com base na negociação política de garantia de políticas públicas, para que não ocorra o processo já iniciado de *desinstitucionalização dos conflitos*. Adaptar a nova estrutura organizacional exige uma grande luta e um grande esforço para essa adequação jurídico-social, pois grandes são os paradoxos políticos, além de tantas outras contradições a exigir dos juízes e dos legisladores tutelas diferenciadas para sujeitos diferenciados. Um grande salto para o processo legiferativo foi dado em direção aos avanços institucionais e para o reconhecimento de direitos. Contudo, para muitos desses direitos deixou o legislador de prever uma sanção para o seu não cumprimento ou sua inobservância.

Por conseqüência surgem dois efeitos: em parte não retira do Poder Judiciário o seu poder de tutela, e de outro, não deixa de criar ou impedir a insegurança e o descrédito vigente em nosso país, especialmente para com as instituições públicas.

Para que haja o cumprimento de decisões judiciais, é mister que as próprias leis, ou os denominados microssistemas jurídicos, a exemplo do ECA, possam não carecer do empenho e da eficiência do poder executivo em termos de políticas públicas. A garantia da independência deste próprio poder prende-se a decisões que possam ser exeqüíveis, caso contrário o princípio da independência entre os poderes será letra morta em Lei. O Judiciário, cita Faria, é *visto não apenas como*

um órgão do Estado, mas como pertencente à sociedade civil, passando a ser concebido como um contra-poder da própria sociedade (2002, p. 34).

Romper com articulações políticas em que decisões judiciais fiquem na dependência de opções políticas e de programas de governo e que tanto dão causa à fragmentação de programas é permanecer na mesmice. Políticas sociais não devem figurar como programa de governo, mas como programas de políticas públicas.

Não resta dúvida de que a sociedade e as instituições políticas e públicas têm se mobilizado no sentido de reconhecer direitos outrora negados de forma tão vil. Porém, mudar a lei não significa mudar o social e a mentalidade de uma sociedade pautada na cultura da indiferença e da violência como forma de solução aos graves problemas sociais que são produzidos por programas de governo e que somados às questões diversas e adversas, potencializam a fragilização, a pauperização e, conseqüentemente, a não inclusão social.

Por isso, os defensores da nova lei sustentam que a Justiça da Infância e da Juventude tem enormes responsabilidades para com o adolescente infrator, na medida em que se espera deste órgão práticas destinadas a propiciar a justiça social: *ouvir o grito de socorro, intervir no coração dos jovens, em seus conflitos pessoais e intersubjetivos, com as suas famílias, a sociedade e a lei e ainda resgatá-los para a cidadania* (Costa, 2004, p. 22). Para que esta proposta se efetive, só a lei não basta. Há que existir toda uma estrutura de apoio institucional e de participação societária.

A implementação das medidas socioeducativas é sem dúvida a mais complexa tarefa a ser enfrentada, e não podemos nos esquecer que a Lei já caminha para a maturidade, sem ter atingido a sua implementação, isto porque as demandas pelo atendimento também são diversas e crescentes.

Para que não prevaleça a noção de que as infrações estão aumentando porque a lei é permissiva, de modo a ensejar o discurso contumaz por uma penalização mais exacerbada do que já se impõe, faz-se urgente a construção de uma rede de atendimento ao adolescente infrator dentro da qual não exista

proposta só para uma política de prevenção, mas, em especial, por uma política de proteção social destinada àqueles que por diversas circunstâncias infringem a Lei.

Neste aspecto, administrar ou aplicar medidas sócioeducativas livres de qualquer enfoque penalista é ter que perseverar, uma vez que deixar de considerar o adolescente infrator com contumácia à delinqüência é ter um olhar que não se prenda a meros fatos circunstanciais e que não valore a gravidade do fato sem a devida contextualização, mas que sopesse as condições psicossociais do adolescente em seu todo.

Segregação não é solução, é medida paliativa, de exclusão social e até mesmo de perda da identidade. Para suprimir tamanhos danos causados pela privação de liberdade ao adolescente já privado de tantos sonhos, é que nos aliamos aos que defendem a Liberdade Assistida pela natureza de seu conteúdo apontado no capítulo 1, como pela incidência de princípios elementares ao cumprimento de qualquer medida que tenha por finalidade a ressocialização e que fazem parte das questões orientadoras de nossa pesquisa: a descentralização, a participação da sociedade civil e a garantia de um acompanhamento individual do adolescente, fazendo valer de fato a função social do orientador (Costa, 2004, p. 26).

Esperar só da lei resultados práticos é ilusão, porque lei nenhuma dá conta por si própria de sua natureza jurídica; por isso é que sua proposta é de articular ações e de um atuar multidisciplinar, com distribuição de verbas públicas para entidades que exercem ações de caráter público, para cuja responsabilidade o Estado não pode se furtar. Neste contexto, as organizações não governamentais se descortinam como novas possibilidades de relações entre o Estado e a sociedade, através de um grande esforço na construção de parcerias, sem que precisem se tornar um braço executivo de políticas sociais definidas de antemão por instâncias governamentais.

Este adendo ou recorte sobre a parceria com as ONG's, embora não seja o enfoque principal desta pesquisa dela não pode ser afastada, dado o caráter de articulação das ações previstas no artigo 86 do ECA. Elas são de inegável contribuição, tendo em vista o descrédito atribuído a uma grande parcela de

instituições públicas quanto à capacidade institucional de mudança, e quanto à crença da incapacidade das mesmas de operarem nas condições existentes.

Esta convergência possibilita a criação e a realimentação de espaços públicos de negociação como a provocação da participação popular. Daí, a importância dos governos locais como espécies de laboratórios, de experiências para o enfrentamento dessas questões e para o amadurecimento da idéia do que venha ser a política de atendimento, *a necessidade da participação social na busca de alternativas e no combate aos privilégios e as desigualdades pelo fortalecimento dos espaços de discussões e decisões* (Ponte e Caccia Bava, 1996, p. 56).

Partindo-se da idéia de que quem reincide são as instituições ao abordarem sempre a questão do adolescente infrator da mesma forma e de os definirem de diversas formas de acordo com a dimensão subjetiva de um Estado que não lhe oferece recursos e não escuta ou não quer enxergar suas condições de vida, o caminho mais promissor é o de criar redes sociais ou fortalecer as já existentes para que não se aprofunde ainda mais a segregação social. *Onde o Estado fracassa, emerge outra organização e forma de cultura disposta a exigir com violência palmo a palmo os seus direitos* (Costa, 2004, p. 26).

Ainda, não podemos asseverar que no Município de Campos dos Goytacazes - RJ tenha havido uma ***gradativa mudança do Estado, cedendo lugar para o exercício de poder, de uma ativa e mais consistente sociedade civil*** (grifo nosso). Este município deveria dar sinais de sua emancipação e de seu poder reivindicatório através da sociedade civil e de uma melhor articulação entre as esferas de poder.

Apesar de alguns avanços na construção de espaços públicos de discussão sobre a questão da adolescência, ainda não superamos *o distanciamento entre sociedade civil e o Poder Público em suas instâncias*, como forma de emancipação social, como desejo de busca de mecanismos políticos e, ou, jurídicos e como forma de se fazer representar em instâncias deliberativas. Transposto esse dilema para o conceito de sociedade civil, a tarefa da auto-gestão, da independência e da co-responsabilidade para com a garantia da cidadania, pela atribuição do

aperfeiçoamento dos instrumentos democráticos da participação em prol dos direitos sociais, nossa sociedade caminha alheia a esse desiderato.

Através dos direitos positivados, a institucionalização não só da sociedade, mas também as formas de controle sobre o aparelho administrativo do Estado, bem como o reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, por um lado, o mercado e o Estado de outro, não parece haver convergência, mas uma dicotomia permanente entre essas instâncias.

Não negamos que a sociedade civil seja, ou não possa ser, uma esfera de poder que se contraponha ao próprio Estado, para que através dele ocorra o reconhecimento de direitos específicos e que viabilize aos seus atores o desempenho de papéis em defesa de seus direitos e do interesse público (Gonçalves, 2003, p. 148); apenas, frisamos que este é um percurso árduo, uma conquista *sine die*, porquanto, não podemos nos furtar de reconhecer que a superação do Estado pela sociedade civil vislumbrada por Gramsci em terreno pátrio fertilizado para a mudança não ocorreu como concebido em sociedades que foram protagonistas na criação do próprio Estado, quiçá em sociedades que foram protagonizadas pelo Estado (Oliveira; 2000, p. 07).

Como a nossa sociedade é posterior ao poder político sob sua potestade ainda se mantém, mas não tão subordinada, quanto outrora.

Da mesma forma que a capacidade de mobilização e de participação social são imprescindíveis numa sociedade que se intitula democrática, é inconcebível se prescindir de instituições de Estado, enquanto sociedade politicamente organizada.

Não se pode vislumbrar uma sociedade democrática dissociada do poder institucional com autoridade capaz de sustentar o princípio da ordem. É, pois, no sentido de assegurar a existência de um Estado democrático e de Direito, que o Estado como instituição política, também exerça funções protetoras quando necessárias e imprescindíveis, mediadoras e redistributivas, pois, só assim, frisa Gonçalves (2003) podemos aventar a possibilidade de uma co-responsabilidade social.

3.1 – A INSTRUMENTALIDADE DA DECISÃO JUDICIAL

O ponto de partida, como já expresso, para a efetivação de políticas sociais está na municipalização via intercâmbio entre entidades governamentais e não governamentais, num atuar ao mesmo tempo autônomo de forma a suprir eventuais falhas e das articulações entre o poder público e a sociedade civil e entre estes e a clientela detentora dos direitos a serem defendidos ou exercitados. A relação entre o poder público e os destinatários da política social ao contrário do que disciplina a legislação, acaba sendo descontextualizadas, perdendo ou deixando de ter caráter de programa de governo municipal nos moldes legais para ganhar um status de programa de partido, por vezes irreal e, portanto, incapaz de acolher as demandas locais.

Esse fazer implica interferências entre poderes, percebidas como ingerências indevidas e denominadas de inconstitucionais, mas que por força da nova ordem econômica, jurídica e política acaba por impor ações de controle externo e interno.

Não há como o Poder Executivo se eximir de responsabilidades e muito menos o Poder Judiciário de se furtar desse controle, haja vista que a norma legal conclama a todos os concidadãos e aos poderes instituídos, um poder-dever de forma explícita e do qual emanam três tipos de efeitos procedimentais: a juridificação, a judicialização e a desjudicialização, cuja utilização dos mesmos não segue uma ordem pré-estabelecida, mas se afirma segundo a ordem social e econômica ou mesmo política do momento.

A realidade sócio-política do Município de Campos dos Goytacazes comparada com outras pesquisas neste âmbito, mesmo que esparsas e portadoras de peculiaridades próprias, dá para inferir que e a interlocução institucional como diretriz política, demanda tempo, dada as condições de imaturidade política e pouca capacidade postulatória ou reivindicatória, mas que, embora incipiente, tem na representatividade dos Conselhos e na participação societária os germes imprescindíveis à participação, mesmo quando provocados por determinados

segmentos mais aptos a esse tipo de luta ou quanto ao tipo de política social a ser priorizada, bem como seu controle e sua fiscalização.

Por esta razão, Gramsci concebe a sociedade civil, não como uma estrutura, base material, mas como lugar (superestrutura) em que se dá a formação do poder ideológico distinto do poder político, integrando a noção ampliada de Estado (Correa, 2001, p. 162). Assim, sociedade civil e sociedade política compõem a superestrutura, e a sociedade econômica, que é a estrutura, são esferas que constituem a realidade social e que estariam dialeticamente articuladas.

O novo arranjo institucional e o novo formato do processo decisório estão a exigir uma espécie de instrumento que alforrie muitas ações que se encontram escravizadas e ultrapassadas e em relação às quais os Conselhos hoje são de substancial relevância, bem como o Ministério Público que foi erigido na Carta da República como o guardião da ordem jurídica e como órgão representativo deve mobilizar a transformação social.

Portanto, neste conflituoso processo de definição de competências e do não reconhecimento de responsabilidades com o social, a lei termina sendo esvaziada de seus propósitos, e, numa melhor contextualização acaba-se despolitizando questões que são eminentemente políticas. Isto denota o quanto velhos e novos atores reproduzem de fato discursos e instrumentos de uma velha estrutura fulcrada na dominação, no uso e na fruição do poder em benefício da manutenção e preservação dos interesses de uma minoria dominante.

Também, fica fácil inferir que a nossa baixa capacidade participativa acaba nos mantendo na condição de cidadãos passivos, nos deslegitimando como sujeitos de direitos e nos mantendo na condição de cidadãos supostamente tutelados.

Numa sociedade em que as relações são fragilizadas a todo instante por "n" fatores, fica a cada dia mais difícil o compartilhamento de valores e interesses comuns. Sem este instrumental básico torna-se impossível se solidificar a descentralização política como instrumento de atendimento às demandas locais e à própria democracia participativa.

Tudo isto é o que nos falta, para fazermos valer a Lei em sua íntegra. Falta-nos coragem para apontarmos as inúmeras omissões e violências produzidas pelo

poder público. Precisamos publicizar o que se encontra oculto. Cabe-nos desvelar a realidade cruel a que estão sendo submetidos milhares de adolescentes em conflito com a Lei, que inclusive diante da ausência de programas sócio-educativos em meio aberto acabam recebendo a culpa pela ineficácia e ou inefetividade da medida, sob o argumento de que são irrecuperáveis.

É a publicização das diferentes esferas sociais que permite a correlação de forças políticas, por onde se estabelecem os atores sociais e, se permite tornar visíveis os conflitos e visualizar os consensos (Correia, 2004, pp. 62/167). Para Gramsci, a democratização das funções do Estado é imprescindível para a superação do Estado enquanto órgão de manutenção de privilégios e desigualdade (Simionatto, 1995, p. 71, apud Correia, 2004, p. 164).

Independentemente da articulação entre sociedade civil e Estado, há a interferência do Poder Judiciário, que, não podendo mais vestir a capa da neutralidade absoluta, passou a ter a obrigação constitucional de prestar a sua jurisdição e de fazê-la valer no campo dos direitos indisponíveis.

O Poder Judiciário tem a função de legitimador da democracia e dos direitos. Sua função estende-se a respaldar ou rejeitar práticas governamentais que possam desencadear o aumento de desigualdades e tantos males sociais, pois quanto *maior o hiato se fizer presente entre o sistema normativo e a realidade social, mas se obterá a falta de efetividade e a total deslegitimação da ordem jurídica* (Bonavides, 1997, p. 63).

Nesta linha de raciocínio, abraçamos a tese de que a Constituição abarca como princípio geral a cidadania e previu instrumentos para o seu exercício via a democracia participativa, viabilizada pelas Leis Orgânicas específicas, cujos Conselhos são os pilares para sua concretude, uma vez que representam uma esfera pública que por força de Lei, devem impulsionar e integrar os órgãos vinculados ao poder executivo para a elaboração e execução de políticas públicas específicas. A representação institucionalizada, nestes órgãos de gestão e ou de controle é entendido por Draibe (1989) como *instrumentos representativos capazes de imprimirem um novo formato às políticas sociais*.

Os conselhos gestores, ao viabilizarem as políticas sociais, estão não só possibilitando à população o acesso aos espaços de discussão e decisão, mas também permitindo a redefinição de políticas fragmentadas ou que se tornem desarticuladas, em razão da ordem econômica neoliberal que tanto afeta a natureza dos direitos, pelo aspecto de sua universalidade. Pelos instrumentos legais e procedimentais previstos em Lei, é possível se assegurar a cidadania, já, que a lei delegou aos conselhos poderes de gestão, controle e fiscalização. O pecado capital a ser aqui apontado como impeditivo à concreção dos direitos e procedimentos positivados é a ausência de previsão legal por parte dos Conselhos, à exceção do Ministério Público, de dar exequibilidade às suas decisões.

A falha trazida pela vinculação dos conselhos (gestor e executor) ao Poder Executivo Municipal faz com que as decisões desses órgãos colegiados fiquem à deriva, ou na dependência de outros critérios e decisões administrativas discricionárias. Faltam-lhes mecanismos de sustentabilidade para as suas decisões. Mas, a par de falhas e omissões, concorrentemente, a lei abriu possibilidade para que o Ministério Público se converta em canal viabilizador das decisões dos Conselhos, através de ações de responsabilidade correlatas à omissão ou à irregularidade, porém sufocadas, pela perda de objeto pelo decurso de tempo.

Deste modo, segundo pontua Santos mesmo não se considerando a população habilitada a um nível de participação desejada socialmente, não podemos asseverar, que outros órgãos legitimados representem a garantia de direitos, pois, *quanto mais heterogênea for a sociedade e mais homogênea for a classe política, maior e paradoxal hiato entre o corpo político e o social* (1993, p. 27). Esta é a situação em que se encontra o poder local e, conseqüentemente, as políticas sociais destinadas ao adolescente infrator em total desamparo social.

3.2.1 – Contextualizando a realidade socio-política do Município de Campos dos Goytacazes com a atuação da vara da infância e da juventude.

Pelo diagnóstico das condições sócio-econômicas da infância e juventude de Campos dos Goytacazes (RJ) realizado pela Universidade Federal Fluminense-UFF, em 2005, acerca da reincidência de atos infracionais, o estudo aponta que a preparação dos adolescentes para o mundo do trabalho, revela-se como *forma de prevenção* e de antídoto poderoso à reincidência, pois a pesquisa feita no Juizado da Infância e da Juventude desta cidade mostrou que, 35% dos adolescentes infratores reincidentes *resultam da baixa efetividade das medidas sócio-educativas, e porque, não dizer da, ausência de vínculos entre as medidas sócio-educativas e as demais políticas fundamentais* (UFF/ESR/NETRAD, 2004, p. 87).

Assim é que na Vara da Infância e da Juventude, desta cidade, hoje acumulando competência em matéria de idoso, constata-se um crescente número de adolescentes que, despossuídos de condições de sobrevivência, co-existem imersos em situações de risco, a ponto de responderem às suas próprias carências com condutas contrárias à Lei.

Reincidentes ou não, cujo universo pesquisado foi de 65% dos adolescentes infratores, não se deve descartar a possibilidade de ressocialização, até porque, em grande maioria, são vítimas de abandono do Estado, da sociedade e até da família, desprotegida, apesar da garantia da proteção social prevista em lei própria. São milhares de famílias que não encontram o suporte necessário e não se sentem pertencentes à sociedade na qual se encontram. Seus filhos desprotegidos tornam-se vulneráveis ao aliciamento de organizações criminosas que lhes impõem o *status* de adolescente infrator. O retrato desta triste realidade encontra-se distribuído, por toda a competência da Infância e da Juventude, em razão da matéria, a chamada competência absoluta ou exclusiva, e pela incidência do risco social fomentador da ameaça ou da violação aos direitos fundamentais.

A demanda nesta área está a demonstrar o quanto desprotegida e desprovida de recursos encontra-se nossa população, em total flagrância ao que prevê o artigo 98 do ECA¹⁷.

Dos quase dois mil e vinte três processamentos na Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Campos dos Goytacazes-RJ, desde 2002, quatrocentos e quarenta e nove representações já estavam em trâmite, restando computar os processamentos do último trimestre de 2004 e em relação ao qual, não tivemos acesso em tempo hábil. Dos atos infracionais registrados e ensejadores da ação sócio-educativa pública, o porte de arma, o assalto e roubo qualificado são as condutas de maior evidência.

O quadro abaixo nos permite verificar que de janeiro de 2002 a setembro de 2004, as infrações praticadas por adolescentes ocupam percentuais de grande monta para uma cidade interiorana e de médio porte. Os dados quantitativos para o período analisado chamam a atenção para a questão, pois no ano de 2002 o número de processamentos, em matéria de ato infracional, alcançou o número de 374 (trezentos e setenta e quatro processos) enquanto, as demais ações de competência da Vara da Infância e Juventude apresentam um total de 509 processos.

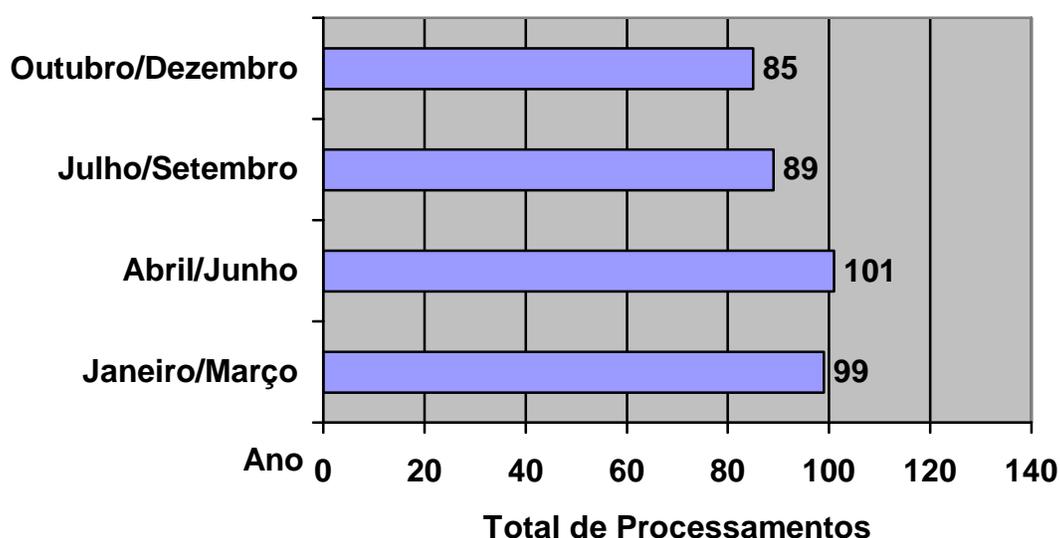
Pelos dados coletados e computados trimestralmente, verificamos no primeiro trimestre, de janeiro a março de 2002, que o percentual das ações sócioeducativas calculado em 10,8% do total de 99 (noventa e nove) processos foi gradativamente superado nos trimestres posteriores, dando um salto significativo quanto à quantidade de novas ações, de modo, a se constatar que no segundo trimestre foram registradas 101 representações, no terceiro e quarto trimestres 89 ações, representando, respectivamente para estes períodos os percentuais de 29,36%, 33,9% e 24,57% do total de processos de competência da VIJI.

Apesar do decréscimo registrado no último trimestre, o mesmo não perde sua relevância, enquanto fenômeno sócio-jurídico, isto porque o pequeno declínio no

¹⁷Artigo 98 do ECA: As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados: I - pela ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II- por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; III- em razão de sua conduta.

número de autuações e registros na serventia, não ameniza a situação geral em termos de maior incidência de processamentos na esfera do sistema penal juvenil, quando comparados aos processamentos de natureza administrativa e civil que alcançaram o quantitativo de 242 processos para o 2º trimestre, 180 e 259 processos para os últimos trimestres do ano.

Quadro I - Número de Processamentos Sócioeducativos no ano 2002



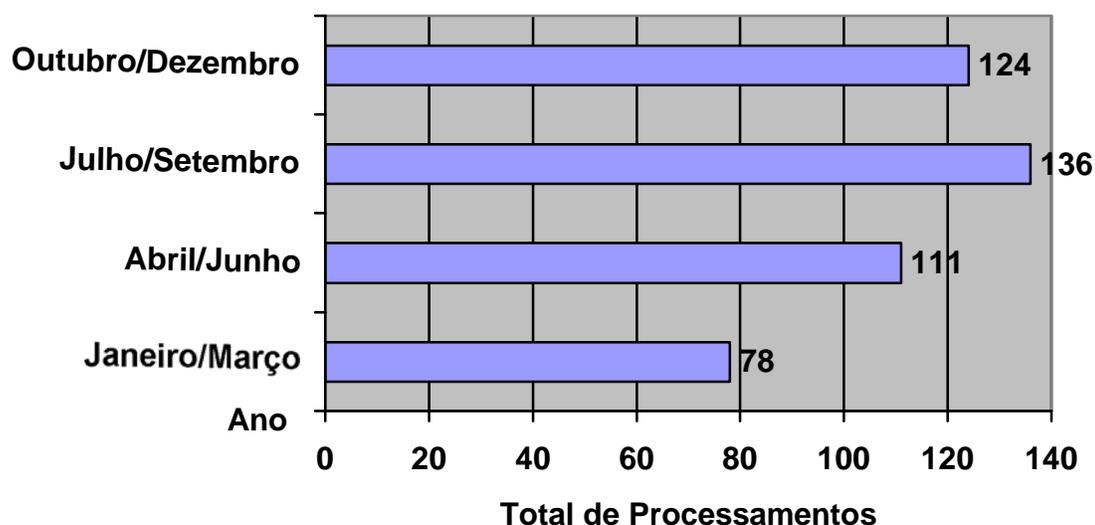
Fonte: Estatística – Vara da Infância, Juventude e Idoso – Ano 2002

No ano de 2003, a situação é agravada, registrando-se 449 (quatrocentas e quarenta e nove) ações, cujos dados quantitativos e seus percentuais são alarmantes com relação ao ano anterior e posterior.

Tanto é fato, que no primeiro trimestre, embora tenha se registrado uma queda com relação ao último trimestre do ano anterior, no trimestre seguinte torna a crescer, alcançando no terceiro trimestre o número de 136 processamentos, no quarto trimestre 124 processos, atingindo percentual de 31,85% e de 23,98% do total de processos.

Entre os anos de 2002 e 2003, os atos infracionais foram crescentes. Fato possível de ser considerado é que nessa época acontecem grandes eventos na cidade, a exemplo das festas juninas e julhinas, a exposição agropecuária e a festa do padroeiro Santíssimo Salvador, ocasião em que a reincidência é recorrente. Este é um dado de significativa relevância, tendo em vista, o registro de percentual mais elevado.

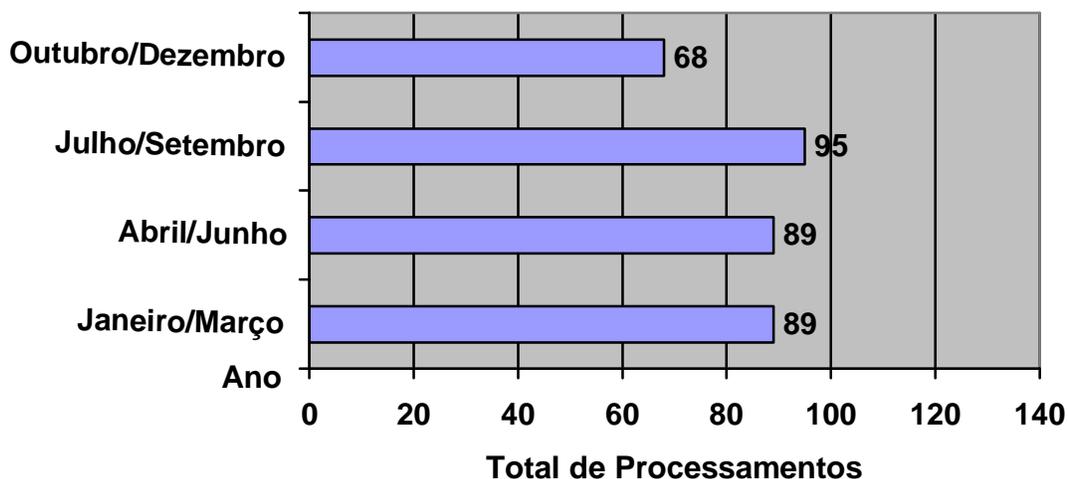
Quadro II - Número de Processamentos Sócioeducativos no ano 2003



Fonte: Estatística – Vara da Infância, Juventude e Idoso – Ano 2003

Para o ano de 2004, a quantidade de ações declina, mas permanece nos mesmos parâmetros do ano de 2002. A quantidade das ações sócioeducativas, para os dois primeiros trimestres, apresentam-se equilibradas, para alcançar o quantitativo de 95 (noventa e cinco) ações no terceiro trimestre, com queda significativa no quarto trimestre: 68 ações.

Quadro III - Número de Processamentos Sócioeducativos no ano 2004



Fonte: Estatística – Vara da Infância, Juventude e Idoso – Ano 2004

Por esta razão, defendemos a idéia de que para que ocorra a efetividade das normas legais e da decisão judicial estabelecida em favor ou desfavor de um adolescente a quem se atribua a prática ou autoria de ato infracional é preciso se definir a dimensão, a natureza e as condições de funcionamento da política de atendimento oferecida pela municipalidade.

Administrativamente, há quem defenda, como Meirelles (1999) que tais ações e seus limites são da escolha exclusiva do administrador. Contudo, a escolha exclusiva não se vincula a propósitos privativos, mas ao interesse predominante da municipalidade. Assim, fica fácil dizer que em regra o município não tem qualitativamente demandado ações específicas atinentes a sua realidade de modo a suplantarem as ações fragmentadas, e, por essa razão, acabam inviabilizando o processo de ressocialização dos adolescentes infratores.

Contudo, a pesquisa UFF/ESR/NETRAD (2004) aponta que é *preciso priorizar uma política para jovens envolvidos com o ato infracional, sob pena de se assistir passivamente à ampliação do contingente de jovens infratores reincidentes.*

Foi para atender o interesse particularmente local que a descentralização administrativa foi defendida por ocasião da Assembléia Constituinte de 1987, de

modo a possibilitar a criação de infra-estrutura, pautada na Lei de Assistência Social, sem deixar de frisar o planejamento e a especial atenção aos serviços de educação. Esses dados já nos dão conta de que o município precisa dar sinais de discussões acerca da adolescência infratora e das questões políticas a serem desenvolvidas para este problema.

É preciso direcionar um olhar para as causas ou fatores que intervêm de modo a dificultar ou a procrastinar mudanças sociais, pois, as ações até agora desenvolvidas no município estão direcionadas às crianças e aos adolescentes em estado de carência, de abandono e risco social.

Há uma fratura na política de atendimento, um vazio a ser preenchido e que diz respeito ao adolescente em conflito com a Lei, isto porque, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ainda não foi capaz de deliberar metas e propostas para programas destinados para esse fim, atuando mais em áreas de política de assistência social. Situando melhor o problema no que diz respeito à disciplina do cumprimento das medidas sócio-educativas, a executoriedade das medidas ressocializantes em meio aberto representam um grande desafio político. Requerem a criação de condições materiais e institucionais para a exequibilidade da proteção integral, seu fundamento norteador.

3.2.2 – OS CO-RESPONSÁVEIS PELO ENFRENTAMENTO DA ADOLESCÊNCIA INFRATORA E A ELEIÇÃO DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE COMO RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DA LIBERDADE ASSISTIDA.

Afirma Martins Costa (2004) que a Justiça da Infância e da Juventude tem enormes responsabilidades confiadas pela justiça social, e, não podendo incorrer em abandono jurídico-social, tem por Lei que transferir ao Município a responsabilidade pela execução da medida sócioeducativa em meio aberto. Contudo, a transferência não garante a eficácia da medida aplicada.

Como eficácia difere de eficiência em grau de satisfação pessoal e social, a questão passa a tomar rumos que na prática dão a certeza da inefetividade da decisão judicial em razão da inexistência de programa específico ao adolescente cuja medida aplicada diga respeito à liberdade assistida.

A responsabilidade do Poder Judiciário diz respeito à competência para processar e julgar atos infracionais, enquanto a competência do Poder Executivo Municipal é a de implantar programas destinados à proteção especial.

Mas, a prestação jurisdicional no que tange ao adolescente infrator em geral não tem saído do aspecto formal, pois a Justiça da Infância e Juventude de nossa cidade vem atuando, num cenário desarticulado e desmobilizado social e politicamente quanto à implantação de programas para a execução de medidas sócioeducativas.

Assim, não restando alternativa mais aconselhável e viável, a autoridade judiciária passou a utilizar os programas desenvolvidos pelo próprio Poder Executivo Municipal, que embora de natureza diversa quanto ao tipo de atendimento, poderia fazer frente à ausência dos programas específicos e dar exeqüibilidade à sentença judicial.

Frente a uma demanda de jovens, em conflito com a lei, responsabilizados em sua grande maioria pelo cumprimento da liberdade assistida, a única instituição viável para o cumprimento da mesma foi a Fundação Municipal da Infância e Juventude deste município, por reunir todos os aspectos pedagógicos e semi-profissionalizantes previstos em lei, mesmo não sendo instituição específica para esse fim.

As bases mínimas para a utilização da FMIJ como recurso local encontram-se no ECA, a destacar o artigo 118 que **objetiva como possibilidade para a orientação, entidade ou por programa**, que, neste caso e consoante o artigo 119, desenvolveria na função de orientador: a **promoção social do adolescente e sua família, promoção de matrícula, supervisão de freqüência e aproveitamento escolar, promoção de profissionalização e inserção do adolescente no mercado de trabalho**.

Foram feitos encaminhamentos ao Programa de Desenvolvimento Social e Profissional do Adolescente – PRODESPA e ao Centro de Vivência e Aprendizagem – CVA, como uma tentativa de dar exequibilidade à liberdade assistida, inspirada na integração social do adolescente, em que, a escolarização e a profissionalização estariam garantidas pela comunidade.

Para estes indicadores pretendíamos sistematizar e analisar quantitativa e qualitativamente os dados estatísticos da Vara da Infância e Juventude quanto ao número de sentenças proferidas em favor da liberdade assistida, à forma do acompanhamento técnico-pedagógico, e à avaliação da equipe técnica do Juízo quanto à efetividade da medida aplicada, bem como da equipe da instituição para a qual o adolescente fora encaminhado, tendo-se como referência a percepção do mesmo, de sua família e da direção da entidade.

Entretanto, por falta de uma organicidade institucional, restou prejudicada a coleta de dados para esse fim, uma vez que o tipo de estatística trabalhada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro compõe-se de dados brutos quanto ao número de sentenças proferidas, e de outros dados organizacionais que, embora informatizados, fogem à metodologia de pesquisa. Nem mesmo, a estatística dos processamentos distribuídos por competência são confiáveis, vez que, apresentam dados díspares para um mesmo período, não se podendo asseverar que de fato, os lançamentos feitos no sistema (autuações e registros) correspondam a pura realidade dos fatos.

Deste modo, optamos por uma metodologia que pudesse apresentar a dinâmica de atuação da Vara da Infância e Juventude, utilizando a entidade executora como campo operacional da medida e como parâmetro à nossa análise, sem perder a proposta inicial de apontarmos os desafios da liberdade assistida, desdobrados na escolarização (educação), na profissionalização e conseqüente inserção no mercado de trabalho.

Os enfoques a seguir indicam o porquê da eleição da Fundação Municipal da Infância e Juventude da cidade de Campos dos Goytacazes como entidade mais indicada para o cumprimento de medida sócio-educativa. Dentre os possíveis motivos, podemos indicar:

- a) a falta de previsão legal, isto é, não tem a liberdade assistida competência expressa quanto a sua execução, o que politicamente acaba permitindo ao Poder Executivo Municipal postergar sua implementação, desatendendo o *princípio da municipalização* previsto no inciso I do artigo 88 do ECA ¹⁸;
- b) motivo de ordem jurídico-social consubstanciado no princípio da proteção integral, ante a ausência de programas, cujo destinatário não pode estar aguardando indefinidamente pelo seu atendimento.

Em se tratando da proteção jurídica e social, o processo passa a ter a natureza de instrumento, através do qual, estrategicamente, a autoridade judiciária, pelo conteúdo da solicitação ou da ordem encaminhada ao Poder Executivo Municipal, tem a possibilidade de ver cumprida a medida sócioeducativa, idealizada pela norma in abstracto;

- c) a medida aplicada constitui-se em medida judicialmente imposta e, como tal, de cumprimento obrigatório, consoante o artigo 227 da C.F./88.

Deste modo, se os programas da FMIJ são alicerçados na escolarização e semi-profissionalização de adolescentes e, em sendo, o recurso comunitário mais hábil à execução da medida, melhor se apresentou como caminho a se submeter o adolescente infrator ao cumprimento da medida, até porque, como entidade governamental, estaria apta a prestar a proteção jurídico-social.

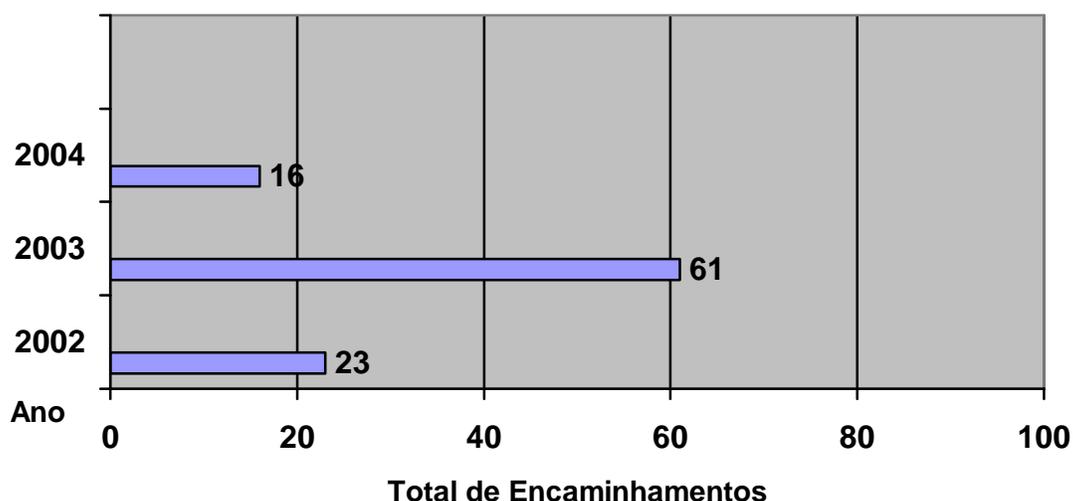
Lamentavelmente, não tivemos acesso à autoridade judiciária para a realização de entrevista, através da qual fosse possível coletar informações e manifestações claras e objetivas neste sentido, mas, a pesquisadora como profissional que atua na Vara da Infância e Juventude, no cargo de Comissária de Justiça, Infância e Juventude, pode dizer, sem medo de errar, que este fora sem dúvida o objetivo, tanto da Autoridade Judiciária como do Ministério Público ao requisitar da Fundação Municipal da Infância e Juventude, justificativa quanto à inclusão de adolescentes nos programas em foco, até porque, independentemente da proteção legal, Juiz e Promotor de Justiça têm a concepção de que só se pode

¹⁸As linhas de ação da política de atendimento expressam nos incisos I: *políticas sociais básicas* e no inciso V: *proteção jurídico-social por entidade de defesa dos direitos da criança e do adolescente*.

alcançar a cidadania e a qualificação para o trabalho, promovendo-se socialmente o adolescente e sua família.

Pelo quadro a seguir tentamos esboçar o quanto a demanda no ano de 2003 para o PRODESPA (quadro IV) foi quase 3 (três) vezes maior que o ano anterior, isto é, de vinte e três encaminhamentos em 2002, chegou-se ao número de 61 (sessenta e um) encaminhamentos em 2003, só vindo a decair em meados de 2004, em razão de no final do ano de 2003 terem os programas da FMIJ sofrido modificações, e por ter sido iniciado em nossa cidade o Programa Jovens pela Paz, cujo objetivo é, em tese, inserir jovens a partir dos dezesseis anos até os 24 anos no mercado de trabalho¹⁹.

QUADRO IV - Número de Encaminhamentos de adolescentes infratores aos programas da FMIJ entre 2002/2004



Fonte: Estatística - Fundação Municipal da Infância e da Juventude – Período 2002/2004

¹⁹O Programa é desenvolvido pela Coordenação da Secretaria Pública de Ação Social do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Ao procedermos à análise, mesmo que superficial do Estatuto e dos relatórios da Fundação Municipal da Infância e Juventude - FMIJ, observamos que a instituição integra a política de atendimento da prefeitura municipal desta cidade, que executa, desde 1990, a política de atendimento à criança e ao adolescente na faixa etária compreendida entre 0 a 18 anos incompletos, através da execução de diversos programas e projetos, cujas diretrizes estão asseguradas na política de atendimento traçada pelo Conselho Municipal de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMPDCA e do Conselho de Assistência Social à Criança e ao Adolescente.

Suas ações são implementadas consoante as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Atua de forma a prevenir e educar crianças e adolescentes; a promover-lhes a cidadania, numa perspectiva de minimizar as situações de risco pessoal e social, através da reinserção familiar e, ampliar as possibilidades de garantia e exercício de direitos a partir da construção de novos projetos de vida. Portanto, são programas de natureza preventiva e protetiva, fugindo ao perfil do adolescente infrator.

Para o desenvolvimento de sua proposta sócio-psico-pedagógica a entidade conta com o atendimento e o acompanhamento técnico de profissionais de Serviço Social, Psicologia, Fonoaudiologia, Educação Física, Pedagogia, atendimento médico e dentário, além de outros profissionais da área técnica que atuam nas oficinas semi-profissionalizantes, como gráfica, mecânica de automóveis), além de desenvolver atividades culturais e esportivas e de oferecer alimentação diária.

O aprendizado em oficinas semi-profissionalizantes possibilita o encaminhamento do adolescente a outros órgãos públicos, com o recebimento de uma bolsa auxílio à família ou seu encaminhamento à empresa privada com o recebimento de salário mínimo e assinatura de carteira profissional sob a responsabilidade da empresa solicitante. Por este atrativo (bolsa salário), vislumbrou-se a possibilidade de executar a medida, uma vez que o auxílio oportunizaria ao adolescente amenizar suas necessidades e dificuldades materiais de sobrevivência.

Consoante a sua proposta de trabalho, a FMIJ oferece programas e projetos de prevenção e educação como: Desafio, Guarda Mirim, Campos Criança Cidadã, Centro de Vivência e Aprendizagem – CVA e o Programa de Desenvolvimento Social e Profissional do Adolescente – PRODESPA. O objetivo geral destes programas é *ampliar as possibilidades de garantia e exercício de direitos, possibilitando a construção do aprendizado e de vivências sociais com execução de projetos sócio-psico-pedagógicos, atividades esportivas e sócio-culturais.*

Os projetos que integram os programas objetivam: possibilitar o atendimento integral às crianças e aos adolescentes; capacitar e possibilitar aos adolescentes o espírito empreendedor; despertar talentos através da arte, cultura, esporte e lazer; resgatar vínculos familiares.

Dos programas apontados como eleitos pela autoridade judiciária atuante na Vara da Infância e Juventude, o PRODESPA tem como objetivo geral: *proporcionar e estimular um crescimento de habilidades e novos talentos nas oficinas de aprendizagem, estabelecendo um conjunto de ações educativas, manifestações artísticas e culturais que permitam ao jovem monitor atuar junto ao professor e a turma através da arte e da cultura.*

O CVA - Centro de Vivência e Aprendizagem apresenta o mesmo objetivo geral, atendendo aos adolescentes de 14 a 17 anos, através de oficinas semi-profissionalizantes de marcenaria, arte em madeira, costura, culinária, cabeleireiro, eletricista instalador de som, artes gráficas, lanternagem, pintura de autos, reparador de eletrodomésticos, mecânica e artesanato. Oferece alimentação, uniforme, material pedagógico e atendimento médico-odontológico.

A instrução nas oficinas fica a cargo de professores e instrutores habilitados nas diversas áreas oferecidas, além da atuação de assistentes sociais, pedagogos e psicólogos.

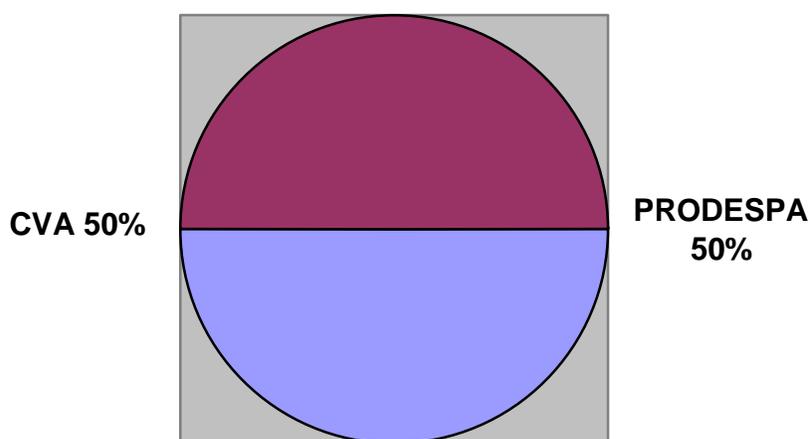
Os programas são desenvolvidos na sede da Fundação, sendo que o CVA é desenvolvido em duas áreas: a do Parque Prazeres e a do Parque Guarus. Na sede são atendidos os adolescentes a partir dos 14 anos em oficinas semi-profissionalizantes e nos demais locais atende-se a faixa etária a partir do 07 anos, todavia sem o conteúdo da semi-profissionalização.

Tanto o PRODESPA quanto o CVA, por desenvolverem atividades semi-profissionalizantes e por estabelecerem parcerias, em geral com o SENAI, SENAC, SENAT, CEFET e outras empresas privadas, tornaram-se os recursos, na percepção da Autoridade Judiciária e do Ministério Público, capazes de darem exeqüibilidade à liberdade assistida, ao mesmo tempo em que prestariam um atendimento sócio-familiar ao adolescente em condição de vulnerabilidade social, pois estaria recebendo a proteção social à reinserção social.

Por inúmeras vezes o Ministério Público encaminhou adolescentes à FMIJ, rogando pela inserção dos mesmos nos programas, a que denominaram de estágio laborativo (ANEXO 2).

O quadro a seguir retrata que tanto um programa como outro, de acordo com os ofícios pesquisados junto à FMIJ, tiveram encaminhamentos em número proporcionais, ou seja 50% para um e para outro, tendo em vista que alguns não tinham a escolaridade ou a idade necessária para o ingresso nas oficinas.

QUADRO V – Percentual de Encaminhamentos distribuídos entre o CVA e PRODESPA no período 2002/2004



Fonte: Estatística – Percentual de Adolescentes Infratores inseridos nos Programas da Fundação Municipal da Infância e da Juventude – Período 2002/2004

Como os adolescentes encaminhados ao PRODESPA não foram de pronto inseridos no programa eleito, porque não eram portadores de escolaridade ou porque não havia a vaga, os que ficavam aguardando o semestre seguinte, acabavam desistindo pelo demora.

Em resposta aos encaminhamentos que foram feitos pela Autoridade Judiciária, a presidência da FMIJ, Sr^a Elizabeth Bousquet, informou, por ofício a não inclusão com as seguintes justificativas: a) *Não será possível, visto que, já completou dezoito anos;* b) *adolescentes carentes são encaminhados a trabalho educativo, esta forma de trabalho recebe várias denominações no âmbito assistencial da administração pública, como estágio laborativo, primeiro emprego e etcetera.* c) *O trabalho educativo / assistencial encontra-se no artigo 86 e seus parágrafos, da lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990. Informamos que não existe documento formal acerca deste trabalho educativo entre a FMIJ e as empresas participantes, mas toda a documentação acerca do acompanhamento social e pedagógico dos adolescentes encaminhados encontram-se arquivados;* d) *informamos que o adolescente e sua família não foram localizados, e/ou não atenderam ao chamado da instituição; informamos que o adolescente está inscrito para a próxima turma, ou o adolescente não poderá integrar o programa por estar em vias de alcançar dezoito anos.*

Sustenta (Zaffaroni, 1994, apud Azevedo, 1999, p. 17) que até mesmo para *que a política possa ser confiável precisa estar estruturada juridicamente*, haja visto que a discricionariedade não pode ser utilizada ao arrepio da própria lei, ferir o Estado Direito, ou descambar simplesmente para o arbítrio do administrador, sem se ater aos critérios mínimos exigidos em lei.

Este argumento coaduna-se com a situação consignada acima, a demonstrar de modo flagrante a desarticulação entre as instituições públicas em questão.

Ocorra ou não a participação da forma como é idealizada pelos cientistas sociais, haja ou não consensos ou prevaleçam os dissensos, no Estado moderno, o limite entre o público, o privado e o judicial não pode ser definido formalmente, já que entre política e direito há uma indiscutível interdependência.

Assim, para que um e outro poder na sua órbita estatal possa atuar de forma harmoniosa não se pode desconsiderar a intervenção, até mesmo do Ministério Público, que no caso da ausência de programas específicos poderia estar utilizando-se de prerrogativas legais, consoante o inciso IX do artigo 201 do ECA: impetrar mandado de segurança, de injunção, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente, e propor ações de responsabilidades por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente e sobre as quais o parágrafo único do artigo 208 do ECA dispõe que *as hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei.*

3.2.3 – Os Impactos da decisão judicial sobre a escolarização e a profissionalização do adolescente infrator

É importante ressaltar que a Justiça tem enorme importância neste processo, e funciona como o elo na rede de atendimento, visto que, não só a equipe técnica, mas, especialmente o Juiz, tem incontestável responsabilidade social para com a mudança de trajetória do adolescente que comete atos infracionais.

A posição do Juiz dentro desse contexto é a de alguém que tem para a família e até para o adolescente o poder de romper o seu ciclo de irresponsabilidades. É o Juiz o principal orientador e o pontuador de limites que os pais não puderam ou não souberam impor. Em sendo assim, a responsabilidade para com o adolescente extrapola os efeitos jurídicos, abarcando os sociais, e, neste caso, os encaminhamentos para o cumprimento da medida precisam ser, estrategicamente, estudados, porquanto, o orientador ou a entidade responsável pela execução da medida desempenha o papel de ordem e de autoridade na sua vida. Entidade e Juiz são substitutos do pai e às vezes da própria família.

Toda e qualquer ponderação acerca do sentido da medida socioeducativa

conduz inevitavelmente a um questionamento sobre o papel das instituições executoras, bem como da figura simbólica do Juiz. A sentença judicial pode representar ou não uma possibilidade de resgate do adolescente, mas, para tanto, as instituições precisam ser espaços de negociação, de articulações e de intercâmbios capazes de enxergá-los como sujeitos, de serem reconhecidos pela sua essência e não pelo ato infracional cometido.

Juiz, instituição, família têm papel primário e secundário na vida do adolescente infrator e deve interagir como redes vinculantes. Embora possam ser bem intencionados, não basta a proposta da medida, pois, torna-se imprescindível que as instituições que os atendem não desempenhem ações apenas no nível da sanção.

Segundo Oliveira (2000), as dificuldades em estabelecer modelos assistenciais para esses adolescentes ocorrem porque os profissionais que trabalham nestas instituições não estão seguros da sua condição de educadores, agindo muitas vezes, como meros seguranças, ou cumpridores de tarefas, desenvolvendo intervenções despersonalizadas. Desta forma, a medida passa a ter caráter de sanção punitiva e não como medida retribuição / proteção que o leve a sentir-se capaz de superar os seus dilemas.

Se a literatura faz críticas às instituições que não têm um projeto psicopedagógico consistente, com maior razão são as críticas que possam ser apontadas quando não ocorre um prévio ajuste inter-institucional. Neste sentido, a ordem escrita da autoridade judiciária passa a ter valor meramente jurídico, porquanto, desprovida de sentido, de conteúdo de vivência, não oferecendo impactos positivos.

Em qualquer programa, independentemente da situação jurídica do adolescente, há que existir uma relação de parceria através da qual esses parceiros possam garantir a organização do programa, o re-direcionamento de suas ações e o aprofundamento da metodologia de ação.

A linha pedagógica poderia ter sido desenvolvida no sentido do auto-conhecimento, através de atividades que permitissem e que incentivassem o adolescente a repensar a sua vida individual e social. Neste contexto a família

passaria a integrar o programa recebendo deste o mesmo tratamento pedagógico com base na educação informal, de modo a ampliar sua visão de mundo e estreitar relações, tornando-as mais harmônicas.

Contudo, esta falha está latente na seguinte fala da Diretora de Ação Social, responsável pela execução dos programas, Sr^a: Marilúcia: *Realmente, sabemos que a necessidade do adolescente é urgente. A gente poderia estar pensando numa forma de atender dada a urgência, mas não chegamos a traçar ou concluir sobre isso. Temos muita vontade de traçar um projeto com a Vara da Infância e Juventude, não junto com os daqui (adolescente), porque na verdade seria discriminá-los. Além da demora em se galgar cada degrau dentro da instituição há a demora na prolação da sentença ou decisão. Assim, quando o adolescente chega a instituição a situação não lhe é positiva.*

Segundo Carrano (2003, pp. 15/16) a *ampliação da noção de Educação para o conjunto de práticas sociais significa o reconhecimento da multiplicidade de fatores que concorrem para a formação das identidades.*

Uma importante fonte de análise seriam os relatórios de casos atendidos pela equipe técnica, o que forneceria ao Judiciário os elementos para o estabelecimento do plano individualizado de atendimento do adolescente com o programa ou com as atividades afins desenvolvidas pela instituição, bem como o compromisso.

Todo esse material seria de valor inestimável para as intervenções judiciais. Todavia, lastimavelmente, dos encaminhados só conseguimos obter dados referentes às desistências, sem conhecimento de suas reais causas, além da ausência de informes plausíveis para um melhor atendimento do adolescente.

Por isso, Rodrigues e Bosco (2005, p. 35) defendem uma proposta de educação para além da escola: *a aposta na pedagogia vivencial, com jovens em medidas sócio-educativas em meio aberto começa com o desenvolvimento da iniciação profissional muito diversa das até então desenvolvidas (...).*

Estamos em defesa de uma educação que não seja mera transmissão de conhecimentos, mas de uma educação como promotora de mecanismos de

inclusão social, que promova o acesso escolar e que resgate valores como o da civilidade.

É preciso dar novo colorido ao quê e ao como se ensina, de modo a articular educação formal com a informal. Esta última presente no nosso cotidiano pode e deve figurar como estratégia de ressocialização.

A escolarização é requisito mínimo para se ter acesso ao mercado de trabalho. Trabalhar proposta desta natureza é a questão principal do momento. Contudo, também é preciso eleger a educação informal como uma diretriz prioritária de ação para a mudança de comportamento, galgando-se passo a passo outros estágios. Desta forma, todas as ações podem convergir para evitar obstáculos à inclusão ainda não superados. Educação é, pois, o ponto nodal de toda e qualquer política pública, pois tem a ver com as estratégias de crescimento e desenvolvimento (Bittar, 2004, p. 104).

Desconhecer esse propósito é *malhar em ferro frio* e não podemos nos esquecer de que quanto mais conhecemos uma política pública, e nos capacitamos para compreendê-la, maior será a possibilidade dela vir a ser efetiva.

A ausência de uma articulação entre instituições produziu entre as instituições de forma simbólica um jogo de quebra – braço, visível no seguinte trecho da entrevista realizada com a diretora de ação social dos programas: *A proposta de nosso trabalho é a de não estar passando por cima de nossos critérios. Acredito que a Vara da Infância e Juventude tenha entendido isso. Fizemos tudo para que entendessem que nessa instituição tem critérios e toda rotina de trabalho a ser observada.*

O Juízo e o órgão do Ministério Público ao determinarem inclusões de adolescentes, sem uma preparação prévia quanto ao fim da medida, sem a averiguação da possibilidade de vir a ser cumprida pelo adolescente e a ausência do intercâmbio entre as instituições envolvidas, serviram para criar obstáculos burocráticos e de provocar a mudança na política institucional.

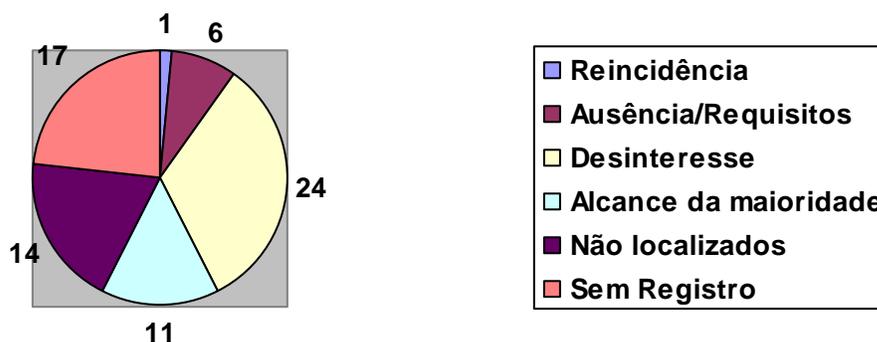
Nenhum encaminhamento do tipo pronta-entrega produz resultados esperados, pois representa o recebimento de uma mercadoria em relação à qual nada se sabe e, sobre a qual não é dado o poder de escolha. Neste jogo quem sai

nocauteado é o adolescente infrator, o titular do direito à proteção integral e à prestação de um serviço que o Poder Executivo Municipal passou a ter com a vigência da Lei especial.

Mesmo que a FMIJ desejasse atender essa categoria de adolescentes encontrou como obstáculo a resistência do próprio adolescente que não fora preparado para o cumprimento da medida, que associado a outros requisitos de admissibilidade como a escolaridade, a presença da família, ausência de endereço e de dados para a sua localização, inviabilizaram a propositura de estratégias institucionais.

O quadro a seguir aponta determinados fatores impeditivos ao ingresso nos programas, uma vez que, careceram os encaminhamentos da orientação, do acompanhamento e da supervisão por parte da autoridade competente, bem como de uma peça fundamental a ser analisada em conjunto pelos técnicos envolvidos em sua execução - o estudo social, que representa um excelente instrumento de orientação sobre as condições pessoais do adolescente, do seu núcleo familiar e comunitário, bem como outros elementos indispensáveis ao planejamento de execução da medida.

QUADRO VI – Justificativas levantadas para não inclusão no CVA e no PRODESPA



Fonte: Vara da Infância e da Juventude e do Idoso / Fundação Municipal da Infância e da Juventude – Período 2002/2004

Por esses fatos é que a liberdade assistida não alcançou seus propósitos legais pautados na educação e na profissionalização e, os fins sociais voltados à re-inserção sócio-familiar. Assim, cabe frisar que diversos fatores, embora não registrados e informados à autoridade judiciária, em muito contribuíram para a não inclusão, a saber: a) a não oferta de remuneração ou bolsa auxílio, b) o desconhecimento do programa, c) ausência de escolarização, d) ausência de recursos financeiros para o transporte, e) distância do local de moradia até a sede da FMIJ, f) a situação de risco, em razão da localização da Instituição, g) faixa etária não compatível com o acesso ao programa, h) falta de interlocução inter-institucional. Indicadores que foram ocultados e não analisados pelas instituições em foco.

Educação e profissionalização ganham destaque como instrumentos ou vias de acesso ao desenvolvimento humano e social. Mas, toda ou qualquer mudança não é algo que se obtenha exclusivamente por lei ou que esteja disposta em lei. É mister que ela seja incorporada como elemento natural de vida. Assim, à educação não cabe apenas a tarefa de abarrotar as pessoas de informações e de conteúdos, como se apenas fossem parte de uma engrenagem e que deversem estar operando sempre no sentido do desenvolvimento econômico.

Educação é mais do que qualquer proposta neste sentido; ela tem como alicerce de sustentação os conteúdos indispensáveis a uma formação comum do homem, e se desabrocha quando permite ao homem criar e estabelecer processos decisórios que permitam o desenvolvimento de sua personalidade como a dos demais membros societários.

Entretanto, para que se tenham ações mais eficazes, faz-se mister a atuação legislativa, no sentido de favorecer o re-ordenamento político-institucional dessa área de política, de modo a redefinir funções, estabelecer competências e responsabilidades, sob pena de perpetuarmos a história de abandono.

Percebemos por esta análise que o que sempre esteve em jogo nesta forma de encaminhamento vertical foi à própria concepção do que seja a liberdade assistida, a forma de re-inserção do adolescente ao convívio familiar e comunitário,

o tipo de educação a ser prestigiada e por fim a extensão do conceito de inserção no mercado de trabalho. Por não se travar discussões acerca do conteúdo da liberdade assistida acaba-se tornando a norma de proteção inócua.

Esta foi uma possibilidade desperdiçada por ambas instituições, uma vez que a socialização poderia advir de outras propostas de trabalho oferecidas através de outros programas, dentre elas as atividades esportivas, através das quais se poderia trabalhar a auto-estima, sendo responsável inclusive para com o desenvolvimento social e emocional dos jovens.

Educação e profissionalização são esquecidas, como direitos, sem o menor pudor ético. São desrespeitados como atributos da personalidade humana e como instrumentos de construção social. Não é apenas um direito natural cujo ponto fundamental é a proteção da vida humana, mas também uma obrigação positiva atribuída ao Estado, via instituições e sem que aquele a resguarde o homem cidadão não se completa.

Leis, ações, ordens emanadas das mais altas instâncias de poder não terão eficácia se a educação não estiver presente como conteúdo básico, porém, o direito positivado e o Estado têm demonstrado pouca ou quase nenhuma capacidade de garanti-los e pouco se alcança em termos de respeito ao valor da dignidade humana (Muniz, 2002).

Segundo Cassab (2001, p. 94):

As crescentes exigências e a conseqüente exclusão de adolescentes tem sido uma particularidade aguda para o programa da justiça, pois em sua demanda inclui muitos jovens analfabetos. A escolarização é uma constante nos programas diretamente ligados à capacitação de jovens, quando a prioridade é para o trabalho. Isto é, a questão da qualidade da instrução fornecida para os jovens não é a prioridade. Em nenhum desses programasse menciona uma ação educativa que não seja absolutamente instrumental.

Regina Vitagliano (2000) superintendente de projetos sócioeducativos da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro ao expor sobre a disponibilização de professores e de outros atos administrativos, disse tratar de *questão complexa e frisou dentre os obstáculos à educação do adolescente infrator*

há constante flexibilização deste tipo de atendimento, uma vez que quando o adolescente começa a ser atendido, de repente, sai do sistema.

Para o presidente em exercício no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente no ano de 2000, Sr. Amarildo Baltazar Gomes:

O conflito não é exclusivamente sociedade civil x Estado, muito pelo contrário. A verdade é que os conflitos que o Conselho tem enfrentado são conflitos entre os poderes. São conflitos entre o Poder Judiciário, o Poder executivo, o Ministério Público e o Poder Legislativo. Esse conjunto de interesses, que freqüentemente são contraditórios é a essência da impossibilidade do encaminhamento de algumas questões (...).

Por fim o depoimento da Deputada Estadual Lúcia Souto (2000) chama atenção para o procedimento judicial ao indignar-se sobre a natureza das atividades sócioeducativas:

Chamar de atividade sócioeducativa é até cinismo. Vergonhoso ainda é falar para que o menino fique calmo porque a Justiça (...) Que Justiça? O juiz faz sentença padrão. A única coisa que nele muda é o nome do garoto, mas a sentença é padrão. O Conselho da Magistratura, segundo um advogado que falou na OAB com as mães destes jovens, também faz sentença padrão. Eu particularmente fiquei estarecida de como um Conselho de um Tribunal de Justiça emite sentenças padrão. Imagine num hospital atender doente com receita padrão.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fechar uma idéia quando sobre ela incidem tantos fatores interdependentes, não representa tarefa fácil especialmente porque uma dissertação representa uma idéia preliminar extraída de uma diversidade de enfoques ou novas óticas de análise.

Assim é o que ocorre com relação à adolescência infratora, que favorece discussões das mais variadas e suscita a efervescência de questionamentos múltiplos. Pela presente dissertação, pudemos desvelar uma pequena parte de um problema social que não se resolve apenas com a edição de diplomas legais. Ela transcende a esta esfera para abarcar aspectos de cunho político-administrativo, além dos valores humanísticos que a sociedade moderna individualista faz questão de encobrir.

Não podemos nos esquecer que toda ação leva a uma reação e que toda omissão também tem seu preço, e, neste caso, o seu custo tem sido o aumento da violência e o crescente número de atos infracionais, cujas justificativas são arvoradas em teorias de vertentes inesgotáveis.

Dentre tantas, nos apoiamos em autores que enfocam a questão da adolescência infratora como problema prioritário, independentemente de debilidades institucionais, baixa capacidade política, relações autoritárias de poder e do valor econômico à frente de qualquer valor humano. A razão básica para a escolha deste olhar está na estrutura político-jurídica do país, que o aponta como Estado Social, não podendo se negar a cumprir um dever que lhe próprio, oriundo do interesse público, dentro do qual se inclui a proteção à infância e à juventude.

Manifesto é esse objetivo, porquanto, a Carta Política o resguarda ao prever no artigo 5º, inciso XXXV o acesso à justiça também como direito oponível *erga omnes* quando ocorrer lesão por parte do poder público à direito indisponível, sujeitando o ato lesivo e quem o praticou à apreciação judicial.

Observamos, também, que o Estado em conjunto com a família e a sociedade deve dar o suporte necessário ao desenvolvimento social e político

adequado às necessidades de sujeitos portadores de peculiaridades que se situam em contextos de maior vulnerabilidade social.

Dentre os cientistas sociais, Volpi (2001) com propriedade frisou que, para com o adolescente infrator, o adjetivo passa a ter maior relevância que o sujeito e o seu contexto, de modo a perdurar o estigma da desqualificação social.

Esta conotação por si só configura uma forma de violência das mais cruéis e perversas, porquanto é ocultada em meio a um jogo de palavras, camuflando discriminações, descompromissos, negligência, tudo o quanto a Lei nº 8.069/90 dispõe em seu artigo 3º e 5º como inaceitáveis. Segundo Volpi, o conceito de sujeitos de direitos, de pessoa em desenvolvimento, bem como a garantia da prioridade, perde a sua real essência, porque o adolescente infrator não é reconhecido como vítima de uma estrutura social excludente, mas como agressor.

Dele, infrator, passa a ser responsabilidade exclusiva e definitiva, enquanto suas causas ou as suas origens não são reconhecidas como relevantes. Para a categoria infrator o lugar da fala inexistente, a percepção de tudo o quanto vivencia com sofrimento ou prazer, em regra, sequer é conhecida. Tudo nele é banalizado, desprezando-se a construção de que se trata de uma fase conturbada ontológica e biologicamente, portadora de contradições e ambigüidades que lhe é própria, natural, mas superável.

Neste caso, o ECA passa a ser o ponto de referência aos ataques dos que o julgam uma legislação branda ou muito branda. A idéia de proteção, que deveria estar sendo defendida em benefício do futuro cidadão, ainda permanece empedernida na esfera da própria sociedade, como se ela não fosse causa de tantos males sociais. Por isso, se torna mais fácil e mais cômodo imputar ao infrator a causa dos males e hiper-dimensionar a sua transgressão social. Conseqüentemente, as ações de controle ao invés de serem pautadas em prevenções e intervenções mais específicas, se mantêm nos aspectos puramente, correcionais e repressivos, negando de fato, como se não fosse de direito, o respeito à dignidade humana defendido pelo Estado Democrático.

Demoramos tanto a vencer um sistema político autoritário e repressor que não percebemos o quanto essa herança está incorporada em nossas ações

cotidianas. Parece que o quê se encontra estabelecido em Lei não se lê, não se divulga ou, quando assim se faz, é algo transitório.

Cada política de conscientização parece ter seu tempo, seu momento, de acordo com o que a mídia noticia e aponta como importante, e de inadiável responsabilidade do legislador em tornar as leis mais severas. Ignora-se o papel da interlocução entre os vários segmentos e instituições societárias, seja de natureza não-governamental ou governamental, como coadjuvantes na prevenção primária, secundária e terciária.

Infelizmente, espera-se o pior para então se desenvolver a prevenção terciária, através de programas assistenciais ou de outras medidas reparativas que não conseguem produzir efeitos satisfatórios, muito menos reparar danos que por sua natureza são irreversíveis. O humano não se formata, não se compartimenta. O humano se desenvolve e se aprimora desde o seu primeiro dia de vida e, como tal, não pode admitir práticas que o coisifiquem.

A proteção integral e a prioridade defendidas em Lei continuam no papel, prevalecendo as intervenções sobre as chamadas situações irregulares e especificamente direcionadas aos infratores pobres. É a permanência da estrutura social criminizatória, isto é, transformar questões sociais em questões de política criminal, reificando a infância e a adolescência na condição de objetos. Continuamos disponibilizando direitos, por natureza indisponíveis em total desarmonia com o artigo 227 da vigente Constituição da República.

Sociedade e poder público em seus diversos níveis e esferas de poder deveriam minimizar o estado de coisificação social em que se encontram os adolescentes infratores, mas, por ausência de vontade política permanecem em grande maioria inertes as causas ou aos fatores que sustentam a miséria e a criminalidade.

De nada nos adianta a Lei nº 8069/90 ter desjudicializado questões que são da órbita exclusivamente social, instituindo os conselhos com as suas variadas atribuições, se nos faltam requisitos de convivência societária, se a educação que nos é ministrada preocupa-se muito mais em atender os reclames da economia mundial do que seu principal produto interno: o cidadão, capaz ou incapaz

civilmente. Mudança legal não basta. São mais de quinhentos anos de aprendizado perdido, e só agora, começamos a engatinhar na direção oposta: mudar a mentalidade discriminatória, individualista e segregatória herdada por nós brasileiros e presente em nossos vários segmentos sociais e políticos.

Superar idéias assistencialistas, clientelistas e programas de baixa qualidade social exige o estabelecimento de parcerias comprometidas com o bem estar social, com a valorização do cidadão. Para tanto, nossa sociedade tem que aprender que seu desenvolvimento depende da integração de seus membros, de uma identidade social de vida, mesmo que inserida numa multiplicidade cultural e numa diversidade de interesses.

Não basta esperar que cada um cumpra o seu papel, cuja prática acha-se incutida no discurso: ***eu faço a minha parte ou na determinação: faça a sua parte e esqueça o resto.*** Mudar mentalidade exige mobilização, estimulação de expectativas individuais e grupais, caso contrário, nada se muda, em quase nada se avança.

Desenvolvimento e socialização são processos complexos, não se podendo imputar ao indivíduo ou ao seu meio social a responsabilidade única de seus fracassos ou comportamentos inesperados. As contradições surgem da ausência de correlação de forças, ou de confrontos mal equacionados. Se a sociedade, através de seus órgãos representativos, não se mobiliza para a construção de uma sociedade mais justa e eqüitativa possível, dificilmente o adolescente infrator conseguirá enfrentar suas frustrações, seus limites e carências.

Como proposições finalizadoras, podemos começar apontando que a questão do adolescente infrator demorará a ser compreendida como um conjunto de fatores para situar-se unicamente na personalidade do indivíduo como se esta pudesse ser construída exclusivamente por condições biológicas. E, em sendo assim, as medidas sócio-educativas estabelecidas em lei própria mais se apresentam como uma saída política em resposta às pressões de organismos e governos internacionais, do que propriamente atenção e uma resposta à mobilização das demandas de organismos da sociedade civil ao tempo da Assembléia Constituinte.

O Estado não deve apenas exercer o seu papel político como Estado-Nação, estabelecendo diretrizes gerais de comando e detendo o poder de coerção. Dele também se espera sua contribuição para a construção de uma sociedade menos injusta e menos desigual, o que não ocorrerá enquanto mantiver relação gerencial transferindo para a sociedade as mazelas construídas, ao longo de quinhentos anos. A descentralização e a municipalização não podem continuar compondo o corpo da Carta Política para serem utilizadas como mecanismos de barganha política, ferindo de forma aviltante os interesses dos cidadãos, e impossibilitando a superação dos conflitos pelos organismos representantes da sociedade civil. Não deve o Estado continuar hiper-valorizando uma administração empresarial, com a sua entrega quase que absoluta aos interesses do capitalismo financeiro, particularmente quando inibe ou impede a gestão de políticas sociais.

Pensar em cidadania, tendo como ator principal a sociedade civil, é tão somente utilizá-la como recurso gerencial, neutralizando a atuação do Estado. Conseqüentemente, quem perde é o país, na medida em que não se avança em hábitos democráticos. O Estado reformulou-se política e administrativamente, mas, pouco modificou as estruturas de poder, as práticas políticas ultrapassadas e escolhas governamentais dissociadas das peculiaridades locais.

A reforma do Estado, no que diz respeito, a re-organização político-jurídica, após o período da ditadura militar (reforma consolidada pela C.R.F.B./1988) não obteve o impulso suficiente para debelar a fraca mobilização e participação da população, bem como dos órgãos representativos para a defesa dos interesses de uma categoria de sujeitos que, pela peculiar condição de fragilidade humana, torna-se a cada dia dependente de ações ou da transferência de responsabilidades, em que, se não houver o correlato poder de reivindicação, manterá a todos e ao nosso Estado Democrático e de Direito inerte, adormecido em berço esplêndido.

Ainda, continuamos auferindo os benefícios e prejuízos das continuidades e descontinuidades das ações políticas. As circunstâncias históricas também limitam as escolhas, trazem restrições às movimentações dos atores, produzindo lacunas cujo efeito é fazer com que a democracia, a cada dia, vá carecendo de vínculos sociais e de instituições sedimentadas.

Se a democracia se fragiliza, as políticas e programas sociais manter-se-ão sem o propósito emancipatório, tornando o seu usuário ou assistido dependente do serviço, sem estimular o oferecimento de oportunidades, a mudança de comportamento. Enquanto não se superar a pobreza social e política, a adolescência infratora continuará sendo tratada de forma discriminatória, com políticas sociais estabelecidas de cima para baixo, sem a devida oitiva de seus representantes.

A política de atendimento ao adolescente infrator, no que tange especificamente a sua ressocialização afronta, a legislação que a declinou, as normativas internacionais e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por não oportunizar a educação para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. Não podemos deixar de pensar que o adolescente infrator reflete o seu contexto sócio-familiar e a ofensa que comete contra a sua comunidade tem caráter social, podendo decorrer o seu ato de deficiência educacional.

Enquanto a sociedade civil não admitir que faz parte deste processo segregatório e excludente e não se organizar para estabelecer uma política de atendimento que faça respeitar e integrar os que estão despojados de seus direitos pelas disparidades sociais, políticas e econômicas, estaremos fadados ao fracasso familiar, social, político e, conseqüentemente, econômico.

Quando direitos fundamentais são a todo instante desrespeitados pela sociedade a necessidade de proteção estatal é inquestionável, e, quando é o Estado que se intitula em sua carta política como social e macula a garantia dos direitos, negando-lhes, comissivamente, valor jurídico, abre-se à sociedade a prerrogativa constitucional de exigí-las contra o próprio Estado. Os meios e procedimentos legais estão a necessitar de manuseio.

É preciso romper com o estado de contemplação em relação à prática de ato infracional. Para isto deve-se prestigiar programas que rompam com a incursão do adolescente na trajetória do ato infracional, para que não continuem protagonizando meios particulares de inclusão social através da construção ou do envolvimento no submundo paralelo à sociedade legalmente constituída. Só uma sociedade criminalizante e criminalizada pelos que nela procuram sobreviver a todo custo e

qualquer preço é capaz de manter mecanismos predatórios e excludentes, seja no campo familiar, social ou educacional.

Com relação à educação, formal ou informal, para o adolescente infrator faz-se necessário um projeto escolar que os aceite, que os integre e lhes promova a auto-estima. O fato da educação ser um serviço público de relevância e que melhor possa ser desempenhado pelo município, segundo a própria Lei nº 9.394/96, cabe ao poder executivo municipal incluir o núcleo das medidas sócioeducativas em sua política administrativa.

Concomitante ao desenvolvimento de uma educação aprimorada ou transmissora de conhecimentos, a educação deve treinar habilidades sociais específicas que com ela, e através dela, se depreenda o valor do respeito ao outro, se vislumbre possibilidades e limites na fruição dos direitos, se estabeleça o aprendizado para exercício democrático e a verdadeira participação cidadã.

O município, pelos problemas sociais que enfrenta, deve abrir seu campo de ação social, desenvolvendo propostas pedagógicas e metodológicas que contemple o adolescente infrator e, não somente, os que estão inseridos no denominado risco social. Deve contemplar uma diversidade de programas que também prestigie um projeto sócioeducativo de cunho profissionalizante destinado aos adolescentes em cumprimento de medidas sócioeducativas em meio aberto.

Faz-se necessária a mobilização inter-institucional e da sociedade civil para que se estabeleça uma política pública garantidora de direitos, sendo a educação utilizada como estratégia imprescindível à inclusão social e ao desenvolvimento humano, da mesma forma em que se privilegie políticas de incentivo à permanência e ao controle da evasão escolar, e neste campo, tem o Poder Judiciário responsabilidades enumeradas em lei, já que o direito à educação é atributo componente da personalidade. Que a escolaridade para o ingresso nos programas municipais sócioeducativos ou sócioprotetivos não sirva de mera exigência legal impeditiva ao exercício da cidadania social, mas, um critério, uma diretriz da política social de todo o programa ou projeto social que o comporte.

Em se tratando de adolescentes infratores, as instituições em foco têm atuado de forma fragmentada, míope, estabelecendo parcerias capengas, com

programas dissociados do incentivo à educação formal e sem ações pertinentes à educação informal tão necessária à cidadania social.

Faltam ações mais consistentes a promoverem fóruns de debates sobre a questão, de modo a galgar avanços e suprir limitações. Só assim, será viável a construção de redes, a utilização racional dos recursos existentes. Cada instância de *per si* deve ser capaz de estabelecer prioridades e cada qual deve assumir a responsabilidade por esta ou aquela questão, levando-a ao conhecimento e à discussão para a deliberação por parte do conselho competente, cujo encargo é estabelecer, dentre outras, as prioridades e planificá-las de acordo com os recursos financeiros previstos no Plano Plurianual, na Lei Orçamentária Anual, segundo critérios instituídos pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, e de acordo com os recursos que se originam do Fundo Municipal para a Infância, gerenciados pelos Conselhos Municipais de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A municipalização da execução das medidas sócio-educativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente é possível e preferível, pelos argumentos tecidos ao longo da dissertação, como pelas próprias disposições encontradas no artigo 204 da Constituição Federal de 1988, no artigo 88 do ECA e pelas considerações feitas no capítulo terceiro, quando asseveramos que o Estado administrativamente atribuiu aos municípios o poder de deliberarem sobre as suas particularidades.

Por este novo arranjo político-administrativo é possível não só viabilizar a execução de medidas sócioeducativas em meio aberto, como unificar procedimentos indispensáveis aos programas de atendimento ao adolescente infrator, especialmente, porque na sentença prolatada pelo juízo competente são estabelecidas medidas subsidiárias, denominadas de medidas sócioprotetivas (art. 101 do ECA) que podem ficar a cargo do Conselho Tutelar, de entidades governamentais e não governamentais.

Da administração municipal esperamos o estabelecimento de ações convergentes e complementares, a mobilização da comunidade e dos representantes da sociedade civil, como forma de garantir a discussão de projetos e

planos para a criação de programas. Através da discussão de propostas e da participação dos representantes societários (Conselho Tutelar, Segurança Pública, entidades de atendimento, a Justiça da Infância e da Juventude e o Poder executivo) é possível equacionar dificuldades e também eliminar seus fatos geradores.

Investir na oferta de programas sócioeducativos, além de possibilitar a interação do adolescente com a sua comunidade local, disponibilizará às autoridades locais dar prevalência ao caráter educativo e preventivo sobre o punitivo.

Há um longo caminho a percorrer no que diz respeito à maturidade institucional. Por esta razão, não se pode conceber a democracia restrita a procedimentos e mecanismos, pois seria o mesmo que reduzi-la a um aparato em desfavor de sua própria garantia como modo de vida.

VI – BIBLIOGRAFIA:

- ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. In: FREITAS, Maria Virginia de e PAPA, Fernanda de Carvalho (org). *Políticas públicas juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003;
- ABEKASTURY, Arminda y Col. *Adolescência*. Buenos Aires, Kargieman, 1992;
- ADORNO, S. A experiência precoce da punição. In MARTINS, J.S (coord.) *A criança sem infância no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1991;
- ALBERGARIA, Jason. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*, Aide Editora, 1991;
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989 v. a;
- ARIÉS, Philippe. *História Social da criança e da Família*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981;
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Estado federativo e políticas sociais; determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: REVAN, São Paulo: FAPESP, 2000;
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Direito, justiça social e neoliberalismo*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999;
- BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do estado brasileiro. In: Pereira, Luiz Carlos Bresser e Grau Nuria Cuniel (orgs). *O público não estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas, 1999;
- BARROS, Fernanda Otoni. *To fora: o adolescente fora da lei. O retorno da segregação*. V 3. Belo Horizonte: Del Rey, 2003;
- BATISTA, Nilo. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. In *Discursos Sediciosos*, pp. 271-289, 2002;
- BECK, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. Trad. CARONE, André. São Paulo: Paz e Terra, 1999;

- BEDÊ, Américo Freire Júnior. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005;
- BIANCHI, Álvaro. Retorno a Gramsci: para uma crítica contemporânea da sociedade civil. In *XII Congresso Nacional dos Sociólogos. GT Política e Poder. Teoria Política* - UFPR, Curitiba, abril de 2002. Disponível em: [http // planeta. terra. com. br / educação / politicon / index. Htm](http://planeta.terra.com.br/educação/politicon/index.htm) Acesso em: 12/05/2005
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992;
- BOCK, Ana Mercês Bahia et al. O trabalho e a escolha profissional, In *Adolescências construídas - a visão da psicologia sócio-histórica*. OZELLA, Sérgio (org.). São Paulo: Cortez, 2003, p. 203;
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997;
- BONNEWITZ, Patrice. *Primeiras lições sobre a sociologia de Bourdieu*. Petrópolis: Vozes, 2003;
- BOQUERO, Marcello. *Democracia, cultura e comportamento político*. Rio de Janeiro/Curitiba: Relume Dumará/Fundação Araucária, 2002, v., p. 105-139.
- BOURDIEU, Pierre. *Escritos de educação*. In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (orgs.). Petrópolis: Vozes, 1999;
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Rio de Janeiro: Saraiva, 2005;
- BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA Potyara A.P.. *Política social e democracia*. 2ª ed. São Paulo: Cortez / Rio de Janeiro: UERJ, 2000;
- BRITO, Leila Maria Torraca de. *Responsabilidades. Ações sócio-educativas e políticas públicas para a infância e juventude no Estado do Rio de Janeiro*: Rio de Janeiro: UERJ, 2000;
- BUCCI, Dallari Maria Paula. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: Saraiva, 2004;
- CACCIA BAVA, Silvo e PONTES Lúcia. As ONGS e as políticas públicas na construção do estado democrático. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº 50, ab, 1996, p. 133-142;

- CALIL, Maria Isabel. De menino de rua a adolescente: análise sócio-histórica de um processo de ressignificação do sujeito. In: OZELLA, Sérgio. *Adolescências construídas. A visão da psicologia sócio-histórica*. São Paulo: Cortez, 2003; pp. 137-166;
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). *Teorias da ação em debate*. FAPESP, São Paulo: Cortez, 1993;
- CARVALHO, Marta Maria Chagas de. Quando a história da educação é a história da disciplina e da higienização das pessoas. In: *História Social da infância no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2003, pp. 291-310;
- CARRANO, Paulo César Rodrigues. *Juventude e cidades educadoras*. Petrópolis, Vozes, 2003;
- CASSAB, Maria Aparecida Tardin. *Jovens pobres e o futuro. A construção da subjetividade na instabilidade e incerteza*. Niterói: Intertexto, 2001;
- CASTELS. R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998;
- CARRADA FIRMO, Maria de Fátima. *A criança e o adolescente no ordenamento jurídico brasileiro*. Rio de Janeiro, Renovar; 1999;
- CORREA, Maria Laetitia e PIMENTA, Solange Maria. *Gestão, trabalho e cidadania*. Novas Articulações Belo Horizonte: Autêntica, 2001;
- CORREIA, Maria Valéria Costa. A relação estado / sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In *Serviço Social & Sociedade*, nº 77, mar. São Paulo: Cortez: 2002, pp. 148-176;
- COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. O caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: CARVALHO, Alysso et ali. *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003;
- COSTA, Tarcísio José Martins. *Estatuto da criança e do adolescente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004;
- D'AGNINO, Evelina. Sociedade civil e a construção da cidadania - possibilidades e limites. In *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Paz e Terra, 2002;

D'AGOSTINI, Sandra Maria Córdova. *Adolescente em conflito com a lei... & a realidade*. Curitiba: Juruá, 2003;

DRAIBE, Sônia. Há tendências e tendências: com que estado de bem-estar Social havemos de conviver neste fim de século? NEPP. Caderno de Pesquisa UNICAMP, 1989;

ECA. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069 de 13 / julho /1990. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993;

ESPOSATI, Aldaísa. Conjuntura da assistência social brasileira. IN: *Subsídios as conferências de assistência social*. CEFESS, 1997.

FARIA, José Eduardo (org). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1996;

_____. A definição do interesse público. In SALLES, Carlos Alberto de. *O processo civil e o interesse público - o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003;

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir-história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes, 1996;

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal. A nova parte geral*. Rio de Janeiro: Forense, 1978 e 1997;

FRONTANA, I.C.R.C. Crianças e adolescentes nas ruas de São Paulo. São Paulo: Loyola, 1999;

GOHN, Maria da Glória. *Educação não formal e cultura política*. 2ª ed., nº 71- Questões de Nossa Época. São Paulo Cortez, abr, 2001;

GOMES COSTA, Antonio Carlos Gomes. Natureza e implantação do novo direito da criança e do adolescente. In: PEREIRA, Tânia da Silva (coord.) *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90: estudos sócio-jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992;

GONÇALVES, Vania Maria Nascimento. *Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na Era da Globalização*. Rio de Janeiro / São Paulo: Renovar, 2003;

- GUERRA, Viviane N.A. *Violência de pais contra os filhos: a tragédia revisitada*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998;
- HABERMAS, Jürgen. *O papel da sociedade civil e da esfera pública política. factibilidade e validade*. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003;
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*, nº 56. São Paulo: Cortez, 1997, pp 34-49;
- LEAL, Maria Cristina. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como marcos inovadores de políticas sociais. In SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de, LEAL, Maria Cristina. *Política Social, família e juventude. uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004, pp. 147-163;
- LIBERATTI, Wilson Donizeti. *Comentários ao Estatuto da criança e do adolescente*, Malheiros, São Paulo, 2000;
- _____. *Conselhos e fundos no Estatuto da criança e do adolescente*. Malheiros, São Paulo, 2003;
- MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil - 1726-1950. In FREITAS, Marcos Cezar (org). In: *História Social da infância no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2003, pp. 53-80;
- MARQUES, Floriano Azevedo. Discricionariedade administrativa e controle judicial da administração. In: SALLES, Carlos Alberto de. *O processo civil e o interesse público - o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003;
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999;
- MENDEZ, Emílio Garcia e COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Das necessidades aos direitos*. Série Direitos da Criança nº 4, São Paulo: Malheiros Editores, 1991;
- MENDEZ, Emílio Garcia. *Liberdade, respeito e dignidade. Notas sobre a condição sócio-jurídica da infância e adolescência na América Latina*. Brasília: Ministério da Ação Social/CBIA, 1991;
- MOTHÉ, Márcio Fernandes. *Ação sócio educativa pública*. Rio de Janeiro. Lúmen júris, 2002.

- MUNIZ, Regina Maria Fonseca. *O direito à educação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002;
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Legitimidade e Discricionariedade. Novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 2001;
- NETO, José Francisco Siqueira. *A afirmação dos direitos sociais*. In: *Direito, Ciência e Arte*. São Paulo: EDICAMP, 2001, p. 189;
- NETTO, José Paulo. Repensando o balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (org) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993;
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil – temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo, Cortes, 2004;
- OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal In, OLIVEIRA, Francisco. *Os sentidos da Democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 2000;
- PEREIRA, Carlos Bresser e SPINK Peter (org). Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998;
- PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000;
- Pesquisas, 1997;
- PRADO JR, Caio. *Evolução política do Brasil. Colônia e império*. São Paulo: Brasiliense, 1999;
- RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº 56, mar. São Paulo: Cortez, 1998, pp. 77-98;
- RAUTER, Cristina. *Criminologia e subjetividade no Brasil*. Coleção Pensamento Criminológico, nº 08. Rio de Janeiro: Revan, 2003;
- ROSA, Elizabete Terezinha Silva. O adolescente com a prática do ato infracional: a questão da inimputabilidade penal. In *Serviço Social & Sociedade*, nº 77. São Paulo Cortez, 2004, pp. 183-201;

- RIZZINI, Irene e RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil-percurso histórico e desafios do presente*. PUC edições Loyola, 2004;
- RIZZINI, Irmã. *Assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro: EDUSU, 1993;
- SALLES, Carlos Alberto de. A proteção judicial de interesses difusos e coletivos: funções e significados. In: *O processo civil e o interesse público - o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003;
- _____. Ação Civil Pública contra omissões do poder público: limites e possibilidades. In: SALLES, Carlos Alberto de. *O processo civil e o interesse público-o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003;
- SANTOS JUNIOR, Orlando. *O Poder local e a democracia* Petrópolis: Vozes, 2003;
- SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós - contratualismo. In: *Os sentidos da democracia*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000:
- SANTOS, Gislene A (org). *A universidade, formação, cidadania*. São Paulo: Cortez, 2001;
- SANTOS, W. Guilherme. Cidadania e justiça. *A política social na ordem brasileira*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 1987;
- SANTOS, W. Guilherme. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993;
- SARAIVA, João Batista Costa. Direito penal juvenil. *O adolescente e o ato infracional. garantias processuais e medidas sócioeducativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004;
- SILVA, Roberto da. A formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas. In *Os filhos do governo*. Rio de Janeiro: Atica, 1997;
- SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci. Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3 ed. São Paulo Cortez, 2004;
- SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio (orgs). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1996;
- SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001;

- SPOSATI, Aldaíza. Os mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº 55, nov. São Paulo: Cortez, 1997, pp. 38;
- STEIN, Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. In *Serviço Social & Sociedade*. nº 55, jul, São Paulo: Cortez, 1997;
- STEIN, Helena. Capital social, desenvolvimento e políticas públicas. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº 73, mar. São Paulo: Cortez, 2003, p 157;
- STEIN, Helena. Descentralização e municipalização. In *Serviço Social & Sociedade*, nº 53, mar. São Paulo: Cortez, 1997;
- TRASSI TEIXEIRA, Maria de Lourdes. O futuro do Brasil não merece cadeia. In: *Serviço Social & Sociedade*. nº 77, Mar. São Paulo: Cortez, 2004, pp. 98-107;
- VIEIRA, Evaldo Amaro. As políticas sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In *Serviço Social & Sociedade*, nº 53, mar. São Paulo: Cortez, 1997;
- _____. O Estado e a Sociedade Civil perante o Eca e a loas. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº. 56, mar, São Paulo: Cortez 1998, pp. 9-22;
- VOLPI, Mario (org). *O adolescente e o ato infracional*. 4ª ed. São Paulo: Ed.Cortez, 2002;
- VOLPI, Mario. *Adolescentes privados de liberdade - A normativa nacional e internacional & reflexões acerca da responsabilidade penal*. São Paulo: Cortez, 1997;
- _____. A privação de liberdade na percepção do adolescente. In *Sem liberdade, sem direitos*. São Paulo: Cortez, 2001;
- YASBEK, M.C. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. In *Serviço Social & Sociedade* nº 56. São Paulo: Cortez mar., 1998, pp. 50-59;
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Estructuras judiciales*. Buenos Aires: Ediar, 1994. (Tb. Poder Judiciário, crises, acerto e desacertos. Trad. de Juarez Tavares. São Paulo: Ned. RT, 1995.);

ANEXOS

ANEXO 1-

Exmº Doutor Juiz de Direito da vara da Infância e Juventude da Comarca de.....

O Ministério Público do Estado do, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, no uso de suas atribuições legais, vem à presença de V.Excelência oferecer REPRESENTAÇÃO em face do adolescente....., brasileiro, com 15 anos de idade, registrado sob o nº.....fl....., livro...../....., no cartório do....subdistrito, filho de, residente na rua..... nº....., bairro....., nesta cidade, qualificado no procedimento 134-0000000/2004, pelos seguintes motivos:

No dia de abril de, por volta de 15:00 horas, o representado, unido em ações e desígnios com o imputável.....adentrou na lojade propriedade do Sr....., situada na rua.....nº....., nesta cidade e de lá subtraiu mediante grave ameaça exercida com emprego de arma de fogo contra a funcionária do estabelecimento.....a quantia de R\$15,00 (quinze reais) em espécie.

Na ocasião dos fatos, o representado e seu comparsa imputável ingressaram no estabelecimento anunciando o assalto, havendo o representado exibido a arma que portava de calibre 38.Ato contínuo, o representado colocou a arma junto à cabeça da citada Srª....., que estava trabalhando no estabelecimento, mantendo-a sob ameaça de morte, enquanto o imputável.....dirigiu-se ao caixa e de lá subtraiu a quantia de R\$15,00 (quinze reais) em espécie.

Terminada a subtração, o representado e o autor imputável deixaram correndo a loja, havendo a vítima acionado policiais militares, os quais, após envidarem diligências lograram encontrar os autores.

No mesmo dia, durante a abordagem policial por volta das 16;30 horas, já na, nas proximidades da UENF, o representado trazia consigo, na sua boca um saquinho contendo a substância entorpecente cannabis sativa, vulgarmente conhecida como maconha.

Praticou o representado, portanto, os atos infracionais análogos aos crimes do artigo 157, parágrafo 2º,I e II do Código Penal e artigo 16 da Lei 6.368/76.

Isto posto, recebida a presente, requer o Ministério Público a citação do representado para que possa se defender, a oitiva das testemunhas abaixo arroladas, aplicando-se-lhe a medida que se afigurar mais adequada.

Em diligência, requer o Ministério Público:

1-sejam certificados os antecedentes infracionais do representado;

2-a vinda do Laudo d eficiência da arma de fogo apreendida;

3-a vinda do laudo da substância entorpecente apreendida;

4-a realização de estudo social do caso;

Finalmente, requer o Ministério Público a INTERNAÇÃO PROVISÓRIA do representado, eis que se cuida de ato infracional grave, praticado com grave ameaça exercida com emprego de arma de fogo, sendo certo que o adolescente necessita de afastamento do meio em que vive, pelo menos por enquanto, para que não encontre os mesmos estímulos para a prática infracional e retorne ao comportamento socialmente adequado, sendo certo que durante a abordagem policial o representado foi localizado com porção de substância entorpecente.

Local, data, ano.

Promotor de Justiça

Rol de testemunhas:

ANEXO 2

Em uma de suas promoções o Promotor de Justiça assim se posicionou: (...) *em resposta a este órgão de execução (ofício nº 0000/01), informando que apenas dois dos adolescentes encaminhados foram inseridos no Programa de Estágio. No tocante aos demais, a mencionada Fundação sugeriu a inclusão no Programa Centro de Vivência e Aprendizagem, informando que não seria possível incluí-los no Programa de Estágio, pois são menores de dezesseis anos, existindo vedação legal para a aplicação da medida requerida pelo Ministério Público.*

Analizando a situação exposta, esta Promotoria da Infância e Juventude não vislumbrou qualquer vedação legal de impeça o exercício de estágio laborativo por adolescentes, ainda que não tenham completado 16 anos.

Feitas as ponderações de ordem legal e social, ao final da promoção o Promotor de Justiça, assim requereu a autoridade judiciária: considerando que a inclusão dos adolescentes (.....) no estágio laborativo da FMIJ é essencial para o desenvolvimento social e profissional, bem como possibilitará o auxílio financeiro nas despesas de subsistência dos mesmos, requer o Ministério Público seja determinada a inclusão dos mencionados adolescentes no Programa Estágio Laborativo, bem como a inclusão de outros que porventura estejam aptos a participarem do citado programa.