



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

A medida socioeducativa de liberdade assistida
fundamentos e contexto atual

Leonardo Rodrigues de Oliveira Ortegal

Brasília/DF
2011

Leonardo Rodrigues de Oliveira Ortegá

**A medida socioeducativa de liberdade assistida:
fundamentos e contexto atual**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de mestre em Política Social.

Orientação: Prof.^a Dr.^a Potyara
Amazoneida Pereira Pereira.

Brasília, fevereiro de 2011

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Potyara Amazoneida Pereira Pereira (SER/UnB)
(Orientadora)

Prof. Dr. Vicente de Paula Faleiros (SER/UnB)
(Membro interno ao PPGPS)

Prof. Dr. Anderson Pereira de Andrade (PDIJ/MPDFT)
(Membro externo ao PPGPS)

*À pequena Luísa,
minha eterna filha.*

Agradecimentos*

À Luísa Ortegá, com quem aprendi e vivi as coisas mais importantes da vida.

A Jesus, Mestre dos mestres, que me possibilitou absolutamente tudo aquilo que precisei para chegar até aqui.

À minha mãe, Aidê, pela presença em todo tempo.

Ao Eduardo, meu grande irmão por vida e aliado.

À Kamilla, pela mágica amorosa com que todas as vezes me curou.

Ao meu amigo Turco, por dividir comigo da sua alegria incondicional.

À professora Potyara Pereira, por me orientar em mais essa importante etapa da minha vida com toda competência e compreensão.

Ao CNPq, pelo incentivo à pesquisa durante o primeiro ano do mestrado.

À Secretaria de Justiça, pelo incentivo à pesquisa, concedendo-me o tempo necessário na fase de conclusão deste trabalho, e aos colegas do socioeducativo, em especial os amigos da LA de Ceilândia.

Ao professor Vicente Faleiros e ao Dr. Anderson Andrade, por terem sido mais do que examinadores, compartilhando o rico conhecimento que possuem ao longo dessa trajetória. Ao professor Mário Ângelo, pela solicitude em colaborar como membro suplente da banca examinadora.

À Perla, do CEDECA/DF, por me ajudar no mundo dos orçamentos.

Às professoras Débora Diniz, Silvia Yannoulas e Dôra, pelos ensinamentos que vão além da sala de aula.

À Maria Alves, assim como todos aqueles que me deram a mão ou estenderam os braços em meio ao tempestuoso vale que atravessei nos últimos anos, me mostrando que há esperança.

-
- Embora sabendo que os agradecimentos de um trabalho acadêmico só são conferidos a quem colaborou efetivamente com ele, esta norma foi extrapolada sob minha inteira responsabilidade em razão da importância daqueles que foram igualmente importantes de maneiras outras para a realização deste trabalho.

Lista de siglas

- ONU – Organização das Nações Unidas
- ABMP – Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça, e Defensores Públicos da Infância e Juventude.
- LA – Liberdade assistida
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8069/1990
- TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
- SEJUS - Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania
- CM 1927 – Código de Menores de 1927
- CM 1979 – Código de Menores de 1979
- DF – Distrito Federal
- PNAS – Política Nacional de Assistência Social
- SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos
- SEDEST – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda
- SGD – sistema de garantia de direitos
- SPDCA – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
- PAI – Plano de Atendimento Individual
- PIA – Plano Individual de Atendimento

Resumo

A Liberdade Assistida (LA) é uma das medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Possui particularidades que a destacam dentre as demais medidas previstas no Estatuto pela possibilidade de realizar o trabalho socioeducativo com o adolescente em liberdade, no meio em que vive, e em conjunto com seus familiares e com as políticas sociais. Contudo, esta medida não tem sido objeto de estudos e pesquisas, e seus aspectos históricos e estruturais não são ainda suficientemente conhecidos. No intuito de colaborar com o preenchimento desta lacuna, este trabalho se propôs a: rastrear o histórico desta medida; compreender o processo de transformação ocorrido em seus aspectos jurídicos e políticos; e analisá-la em seu contexto atual, por meio do exame da legislação em vigor e demais fontes documentais, além de situá-la e problematizá-la em sua operacionalização. Esta pesquisa desvendou o processo histórico de transformação da liberdade assistida, desde a sua origem, até o seu modelo em vigor com ECA. Foi possível observar que tanto a teoria quanto a implementação do modelo atual não representam uma ruptura completa da LA com os modelos que a antecederam, confirmando a hipótese desta Dissertação, de que a liberdade assistida é atravessada por contradições resultantes do fato de que o paradigma atual da proteção integral não rompeu por completo com o paradigma menorista que o antecedeu. Este fato se manifesta na similitude da LA com as antigas concepções terapêuticas, medicamentosas e de vigilância e controle. A análise de dados estatísticos revelaram que, embora a LA seja a medida socioeducativa mais aplicada, respondendo por 47% do total, trata-se de medida desprivilegiada em termos de recursos e de importância política. Diante dessa realidade, foi possível também constatar que, ao ser desprovida de recursos e de estrutura política necessária a Liberdade Assistida permanece “desassistida” e com seu potencial socioeducativo limitado.

Palavras-chave: liberdade assistida; medidas socioeducativas; sistema socioeducativo; Estatuto da Criança e do Adolescente; adolescente autor de ato infracional.

Abstract

Juvenile probation is one of the socio-educational measures provided by the Statute of Child and Adolescent (ECA) in Brazil. It has some particularities that stand out among the other measures provided by the Statute because it is possible to conduct a socio-educational work with the adolescents in freedom, in the environment where they live, and together with their families and social policies. Nevertheless, this measure has not been object of studies and research, and its historical and structural aspects are not well known yet. In order to help filling this gap, this dissertation has the following aims: to trace the history of this measure; to understand the process of transformation happened in its juridical and political aspects; and to analyze it in its current context by the scrutiny of the present legislation and of other documental sources, besides placing and problematizing it in its operationalization. This research unveiled the historical process of transformation of juvenile probation, since its origin to its current model with the ECA. It was possible to observe that both the theory and the implementation of the current model does not represent a complete rupture from juvenile probation with the previous models, confirming the hypothesis of this dissertation that juvenile probation is permeated by contradictions resulting from the fact that the current paradigm of full protection did not break completely the paradigm based on the "Minors Code" and its Irregular Situation Doctrine that preceded it. This fact is manifested in the similitude of juvenile probation with the ancient therapeutic and medicative conceptions and with surveillance and control. Statistical data analysis showed that, however juvenile probation is the most applied socio-educational measure accounting for 47% of the total, it is an underprivileged measure in terms of resources and political importance. Given this reality, it was also possible to note that juvenile probation is unprovided of resources and political structure, and it remains unassisted and limited in its socio-educational potential.

Keywords: juvenile probation; socio-educational measures; socio-educational system; youngster author of infractional act.

Sumário

Introdução	10
Capítulo 1 – Aproximando a liberdade assistida à perspectiva sócio-política	20
Capítulo 2 – Problematizando o histórico das medidas socioeducativas	34
2.1. As primeiras legislações	34
2.2. O Código de Menores de 1927	39
2.3. Entre 1927 e 1979: outras legislações	42
2.4. Código de Menores de 1979: “o problema do menor”	46
2.5. A Constituição Federal de 1988	51
Capítulo 3 - O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA	53
Capítulo 4 – O processo histórico da liberdade assistida	73
4.1. - A origem da liberdade assistida nas primeiras legislações	73
4.2 - O Código de 1927: A liberdade vigiada	77
4.3 - O Código de Menores de 1979: A criação da liberdade assistida	84
4.4 - A liberdade assistida no ECA – Lei 8.069/90	86
Capítulo 5 – A liberdade assistida no contexto atual	108
5.1 – A liberdade “desassistida”	108
5.2 – Da natureza da liberdade assistida.....	111
5.3 – Socioeducação, proteção, punição, ou vigilância?	112
5.4 – O caráter sancionatório da liberdade assistida	119
Considerações finais	129
Referências bibliográficas	138

Introdução

A liberdade assistida (LA) é uma das medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e é destinada aos adolescentes que cometeram algum tipo de ato infracional. As medidas socioeducativas, por sua vez, são a forma adotada pelo Estatuto para mostrar aos adolescentes que se encontram nessa situação que as leis adotadas pela sociedade devem ser cumpridas, e que existem consequências no caso de seu descumprimento. Vale deixar claro que esta definição aqui utilizada não se encontra de maneira expressa no Estatuto. Aliás, o ECA não traz nenhuma definição expressa sobre o que vêm a ser as medidas socioeducativas em geral, e nem define especificamente o que é a liberdade assistida.

Porém, apesar dessa ausência conceitual, a liberdade assistida não deixa de ser um mecanismo dotado de estrutura complexa, que possui particularidades e engendra um conjunto de relações com as políticas sociais, poder judiciário, organizações da sociedade civil, entre outras instituições sociais, além, é claro, do próprio adolescente, de sua família e do meio em que vive. Isto porque, como o próprio nome enseja, essa é uma medida realizada com o adolescente em liberdade, no mesmo contexto em que vivia quando cometeu o ato infracional. Acontece que, mesmo possuindo uma dinâmica estrutural complexa e abrangente, pouco se sabe até hoje sobre esta medida e sobre o processo histórico que a originou, pois são escassos os estudos nessa área.

É neste cenário que surge a seguinte *pergunta norteadora* desta pesquisa, ou *questão de partida*: como a liberdade assistida é concebida pelo paradigma atual da proteção integral e em que medida esta nova concepção rompeu ou

deu continuidade ao paradigma anterior¹?

Para responder a esta pergunta, foi definido como *objeto* de interesse de estudo deste pesquisador os fundamentos históricos e estruturais da liberdade assistida e sua relação com o contexto atual da medida.

Seu *objetivo geral* foi analisar o contexto atual da liberdade assistida e a relação que possui com seus fundamentos. Para essa análise, elegeram-se os seguintes *objetivos específicos*:

a) rastrear o processo histórico da medida de liberdade assistida, sobretudo a partir das legislações que dispuseram sobre o assunto no transcurso do tempo, para cotejar o seu conteúdo;

b) compreender o processo de transformação estrutural, jurídico e político (*juspolítico*) sofrido por esta medida;

c) examinar e discutir com maior profundidade a legislação em vigor e demais fontes documentais importantes para o conhecimento da concepção atual de liberdade assistida;

d) situar e problematizar a medida de liberdade assistida na realidade brasileira atual.

Com base no levantamento bibliográfico, de cunho exploratório, e no conhecimento empírico obtido com a experiência profissional deste pesquisador na execução da medida de LA, foi construída a *hipótese de trabalho* de que o paradigma atual da proteção integral não rompeu por completo com o paradigma *menorista* que o antecedeu, e a liberdade assistida, por sua vez,

¹ Em síntese, a expressão 'paradigma atual' se refere ao paradigma da proteção integral, inaugurado no Brasil com a Constituição Federal de 1988 e regulamentada, em 1990, com o Estatuto da Criança e do Adolescente. O 'paradigma anterior', por sua vez, pode ser representado pelo conjunto das legislações antecessoras ao ECA, a que também se refere como *menorismo*. Ambos os paradigmas serão melhor explicitados no decorrer desta Dissertação, na qual estão constantemente sendo retomados e discutidos.

quedou-se contraditoriamente atravessada por esta tensão resultante da coexistência de ambos os paradigmas.

Analisar a liberdade assistida em seu processo histórico-estrutural de constituição, os elementos que a compõem, a sua operacionalização, e suas contradições, constituiu uma relevante tarefa, cuja principal *justificativa* reside não só na escassez de estudos desse tipo, mas no desvelamento da potencialidade socializadora da LA; ou seja, no fato de esta medida não retirar o adolescente de seu meio, envolvendo necessariamente a família, a comunidade e as organizações da sociedade civil para a sua efetivação, o que demanda das políticas sociais públicas a adaptação às especificidades deste público. É esta particularidade socializadora da LA que a diferencia das demais medidas socioeducativas.

Com efeito, apenas a abrangência da LA é capaz de estabelecer algum nível de diálogo com o que defende Alessandro Baratta, um dos mais importantes autores da criminologia crítica, quando afirma que “antes de falar de educação e reinserção é necessário, portanto, fazer um exame do sistema de valores e dos modelos de comportamento na sociedade que se quer reinserir o preso” (2002, p. 186). É a liberdade assistida a medida que, por excelência, é capaz de pôr em xeque a sociedade e seu conjunto de valores. Nesta medida, o adolescente não é posto em instituições totais, isolado do meio em que vive, e nem isola a sociedade de uma questão pela qual é corresponsável. O adolescente em cumprimento de LA não tem por demanda fundamental a criação de novos equipamentos por parte das políticas públicas, como ocorre na medida de internação. A sua demanda é para que os equipamentos sociais existentes estejam atentos às suas especificidades, assim como estão, ou deveriam estar, atentos às especificidades dos demais segmentos sociais, como idosos, crianças e pessoas com deficiência, por exemplo. Com o processo

socioeducativo do adolescente acontecendo em liberdade, a responsabilidade pelas falhas nesse processo serão partilhadas entre os demais atores descritos há pouco e, principalmente, partilhadas também serão as consequências desse fracasso.

Outra questão que torna importante a realização desta pesquisa é o fato de que a liberdade assistida é a medida socioeducativa mais aplicada nos casos de atos infracionais, respondendo, sozinha, por 47% do total² de adolescentes inseridos no sistema socioeducativo, sistema que representa o conjunto da medidas socioeducativas. Diante disso, é possível afirmar que estudar a medida de liberdade assistida significa estudar a medida socioeducativa que possui a maior expressão dentro do sistema, em termos quantitativos. Outro motivo igualmente importante a ser reiterado é o fato de o processo histórico que originou esta medida ser também pouco conhecido e insuficientemente estudado, o que limita a compreensão acerca daquilo que foi transformado e do que se manteve do paradigma anterior no contexto atual da medida.

Para empreender este trabalho, a pesquisa adotou os passos metodológicos que mais se adequavam à dinâmica do objeto e às circunstâncias da realização de uma Dissertação de mestrado. Primeiramente, antes e no decorrer da pesquisa, foi realizado o levantamento bibliográfico relacionado à temática, com duas finalidades: a discussão da problemática que envolve o tema, presente no Capítulo 1 e a construção histórica do Capítulo 2.

O conteúdo do Capítulo 1, intitulado “Aproximando a liberdade assistida a uma perspectiva sociopolítica”, visa oferecer subsídios necessários à discussão sobre a liberdade assistida numa perspectiva sociológica, incluindo também a análise da política social, uma vez que estes são dois enfoques pouco abordados

² Dados do último levantamento estatístico comparado, realizado em 2004 pela SPDCA/SEDH.

neste campo. Esta perspectiva foi denominada como sócio-política nesta Dissertação. Como esta perspectiva pode ser realizada por diferentes caminhos, e de forma relacional, importa ressaltar que para tal tarefa, utilizou-se o método histórico-estrutural dentro de uma perspectiva dialética.

No Capítulo 2 foi realizada a revisão bibliográfica do material selecionado, com ênfase no processo histórico das medidas socioeducativas, desde a sua origem, até alcançar o perfil atualmente em vigor. Isto se fez necessário porque a discussão acerca desta medida não pode ficar isolada do conjunto de iniciativas que representam resposta ao ato infracional. Após essa atividade, o material encontrado foi analisado e discutido, tendo como parâmetro o paradigma vigente, da proteção integral, e como prisma analítico a crítica dialética. Por esse prisma, foram analisadas tanto as legislações quanto o pensamento de autores que abordaram o assunto. O Estatuto da Criança e do Adolescente, por ser a legislação atualmente em vigor, foi discutido à parte, no Capítulo 3.

No Capítulo 4, procedeu-se a mesma análise, porém mais aprofundada no que tange à liberdade assistida. Privilegiou-se, sobretudo, a discussão das legislações que abordaram o assunto ao longo da história, tendo em vista o objetivo de compreensão da legislação que fundamenta o modelo atual de liberdade assistida: o Estatuto da Criança e do Adolescente, o documento SINASE³, e a PNAS. A abordagem utilizada procurou interpretar cada trecho relacionado ao assunto.

O Capítulo 5 diz respeito à medida de liberdade assistida em seu contexto atual, onde, partindo do que foi construído ao longo do quarto capítulo, buscou-se abordar as questões relevantes sobre a aplicação desta

³ A denominação de *documento SINASE* foi a forma de desambiguação adotada nesta Dissertação para se referir ao documento que tem por título a mesma sigla utilizada para se referir ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

medida na contemporaneidade. Nele estão incluídos o pano de fundo desta medida, e questões próprias da sua natureza, como o caráter sancionatório, os instrumentos técnico-operacionais e suas contradições,.

Sobre o percurso seguido por esta pesquisa, vale dizer que este não constituía o objeto que se pretendia estudar por ocasião da elaboração do Projeto de Dissertação. O objeto anterior era a relação entre a liberdade assistida e as principais políticas sociais que a permeiam e das quais depende para obter êxito em suas ações. Entretanto, ao dar início à pesquisa propriamente dita, o contato com realidade foi tornando evidente o quanto a própria liberdade assistida não era objeto de estudo enquanto medida socioeducativa em si, dotada de um conjunto de elementos que a compõem como totalidade dinâmica, contraditória e relacional. Ficou claro, portanto, que, sem esse pré-requisito, não seria possível realizar a análise proposta, de modo que a realização desta tarefa passou a constituir-se o objeto desta Dissertação.

No que diz respeito à produção científica de conhecimento disponível, é possível observar que a liberdade assistida tem sido discutida sob os aspectos jurídico, psicológico e pedagógico, enquanto a discussão sob os aspectos sócio-políticos é ainda incipiente. Isto quer dizer que a liberdade assistida enquanto programa socioeducativo, inserido em um contexto de políticas públicas aplicadas a adolescentes autores de ato infracional, ainda carece de maiores estudos.

Tal lacuna acarreta significativos prejuízos para a produção de conhecimento acerca deste objeto, haja vista que a própria liberdade assistida não é suficientemente discutida em sua própria natureza de mecanismo jurídico e de programa social. A análise realizada por Marx acerca das classes sociais pode subsidiar a compreensão acerca do que ocorre no caso da LA.

Marx, ao analisar a dinâmica das classes sociais (1974), pôde observar a

existência de dois diferentes estados, que passaram a ser denominados como *classe em si* e *classe para si*. No primeiro estado, o grupo de indivíduos que constitui uma classe não é capaz de se perceber como tal, isto é, não possui consciência de que compõem uma classe social. O segundo estado, por sua vez, está relacionado ao processo de tomada de consciência dos vínculos orgânicos entre estes indivíduos, das semelhantes características que possuem em termos de sua condição socioeconômica e da convergência de interesses, de modo que uma possível definição da categoria *classe para si* seria a de uma classe que se conhece e se reconhece como sujeito e que possui interesses e objetivos definidos e próprios.

Uma medida socioeducativa como a liberdade assistida não é homóloga a uma classe social, mas é possível extrair do pensamento marxiano reflexões úteis à compreensão da dinâmica do objeto em questão. Tal como a *classe em si* evidenciada por Marx, é notório que a liberdade assistida possui sua natureza conhecida apenas de maneira superficial. Os documentos utilizados para caracterizá-la tratam apenas de diretrizes gerais, pouco aprofundadas, acerca desta medida, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (2004), legislação vigente atualmente, e do próprio documento SINASE (2006), elaborado pela SEDH e pelo CONANDA, que delibera sobre o sistema socioeducativo por meio de diretrizes em âmbito nacional. Nota-se, portanto, que nem os principais documentos relacionados à temática discutem a liberdade assistida nos meandros de sua significação e operacionalização.

Aplicando esta discussão à escolha das variáveis de um projeto de pesquisa, o que se pode observar é que, em relação aos estudos acerca da liberdade assistida, raramente esta foi eleita como a variável independente desses estudos. Geralmente, a LA constitui a variável dependente em análises sobre o uso de drogas, violência, educação, ou sobre adolescentes e também

suas famílias.

Ocorre que tal desconhecimento acerca da constituição e da dinâmica desta medida socioeducativa tende a elipsar possíveis contradições existentes entre a sua aparência manifesta e sua real essência, do mesmo modo como se pôde observar nos modelos anteriores, concebidos na vigência dos códigos de menores de 1927 e 1979 (RIZZINI, 1997; FALEIROS, 2001). Em que pese os eufemismos utilizados à época, sabe-se hoje que aquilo que se propunha nesses códigos era bastante distante da realidade⁴. Os capítulos 2, 3 e 4 desta Dissertação abordam esta realidade de maneira mais ampla e complexa, justamente pelo fato de que a realidade atual é produto de sua história, conservando-a e transformando-a concomitantemente.

Na busca por informações qualificadas, foi possível encontrar, diretamente, algumas legislações na íntegra; no entanto, outras legislações foram encontradas apenas de forma indireta, em fontes secundárias, por se tratarem de obras raras e de difícil acesso. O livro *O adolescente infrator e a liberdade assistida: um fenômeno sócio-jurídico* (1998), de Vera Fernandes, reúne a maior parte desta legislação histórica até a década de 1990. Contudo, trata-se de uma publicação de acesso restrito, pois se encontra esgotada há muitos anos, e não contém, logicamente, as mudanças posteriores, como por exemplo a publicação do documento SINASE. O resgate histórico feito pela autora foi aqui revisto e ampliado, além de também ter sido ressignificado em alguns de seus aspectos, sobretudo por estar fundamentado em uma perspectiva fenomenológica, divergente da perspectiva metodologia adotada neste trabalho.

O método adotado nesta pesquisa parte do pressuposto de que não há

⁴ Além das referências bibliográficas utilizadas neste trabalho, outra importante fonte de verificação acerca da realidade do Código de Menores é o filme *O contador de histórias* (2009), que narra a trajetória de uma criança de família pobre pelas instituições correccionais da época.

neutralidade na produção de conhecimento científico, e de que esta produção está inserida em um contexto de demandas, de visões de mundo, e de aspirações que, certamente, incidirão sobre a análise do objeto a ser estudado. Desse modo, trata-se de um método crítico, que não visa apenas compreender ou descrever um determinado fenômeno, mas persegue objetivos que estão referenciados num conjunto de valores éticos e políticos historicamente construídos. Aliás, a historicidade das coisas é um dos fundamentos privilegiados deste método que se constitui, portanto, histórico-estrutural por relacionar estrutura e história.

O processo crítico desenvolvido está embasado no movimento dialético, no qual os elementos encontram-se numa relação em que se atraem e se repelem mutuamente, conforme Ianni (1986). É a partir deste movimento que se pode observar as transformações históricas e estruturais da realidade em análise e de suas contradições. É por esta perspectiva dialética que se torna perceptível a relação imbricada existente entre processo histórico e dinâmica estrutural do objeto em questão.

Este movimento dialético e esta perspectiva crítica é o que possibilita compreender a inserção deste pesquisador no próprio campo de análise, como assistente social em atuação numa unidade de liberdade assistida do Distrito Federal. É a perspectiva dialética o que possibilita, ademais, compreender este movimento simultâneo de aproximação como profissional e o distanciamento analítico como pesquisador, processo que evidencia a busca pelo estudo deste objeto como forma de obtenção de respostas às questões que perpassam o cotidiano do processo de trabalho na liberdade assistida. Mais ainda, a perspectiva dialética presente na metodologia aqui adotada dialoga também de forma crítica com a dicotomia imposta entre o pesquisador e o profissional, conclamando, por meio desta síntese, que tanto o pesquisador procure

estabelecer relações para melhor compreender o objeto de sua pesquisa, quanto o profissional assumia também assumir o lugar privilegiado de reflexão sobre o mesmo objeto para qualificar cientificamente a sua atuação profissional.

Foi esta atuação profissional no cotidiano da liberdade assistida que possibilitou a aplicação privilegiada da técnica de observação como instrumento de pesquisa, a partir da qual foram obtidas informações substancialmente importantes para a realização deste trabalho. Além disso, este duplo contato com o objeto incidiu em ganhos quanti-qualitativos no processo de investigação científica que Lukács (1979) denominou como aproximações sucessivas ao objeto de estudo. A escolha por este método incidiu, inclusive, naquilo que legitima a conciliação entre a condição de pesquisador/profissional ou, melhor dizendo, na dialética do envolvimento simultâneo entre pesquisador/objeto de pesquisa, envolvimento este inconciliável em outras metodologias de compreensão da realidade.

Em suma, a partir do método adotado, esta relação entre ser ao mesmo tempo pesquisador e profissional pode ser compreendida como parte do processo de sintetização dialética. Trata-se de um processo que tem início na tentativa de compreensão do objeto na forma que, em tese, possui. A partir desta compreensão este objeto deve ser submetido à análise crítica, como antítese à compreensão anterior, e o produto desta relação se traduzirá em uma nova compreensão, tanto do objeto como também da própria estrutura teórica utilizada para compreendê-lo (DEMO, 2006).

A premissa dialética da contradição constituiu-se imprescindível para este trabalho, uma vez que a liberdade assistida é uma medida que se propõe, ao mesmo tempo, garantir e restringir direitos de cidadania dos adolescentes que cometeram atos infracionais. Ora, clarificar o lugar em estas duas propostas se relacionam é fundamental para compreender quais são as possibilidades de promover alguns direitos por meio da restrição de outros direitos e a finalidade de promover alguns direitos quando se pretende restringir outros direitos.

Capítulo 1

Aproximando a liberdade assistida a uma perspectiva sociopolítica

A liberdade assistida é uma medida socioeducativa que pode ser analisada por prismas diversos. Isso porque, ao mesmo que se trata de um programa público, este programa pode ser analisado a partir das legislações que o regulamentam, da sua proposta de execução, do público a que se destina, dos profissionais que a executam. É possível também variar o enfoque a ela dirigido, de acordo com os diversos campos de conhecimento que o permeiam, como o histórico, o político, o sociológico, o psicológico, o jurídico, e até mesmo o arquitetônico.

Embora este trabalho se dedique à relação entre a medida de liberdade assistida e seus aspectos históricos, sócio-jurídicos e políticos, este capítulo se destina a discutir de forma panorâmica os assuntos relacionados a essa medida, tendo em vista que, embora não seja possível aprofundá-los, eles são tidos como pilares que fundamentam a discussão central desta pesquisa.

Em primeiro lugar, é importante compreender a que veio a liberdade assistida. Em outras palavras, é necessário refletir sobre a sua finalidade socioeducativa. Como se trata de uma medida institucional, monopolizada pelo Estado, existe uma resposta oficial a esta questão. Esta resposta, aqui denominada *oficial*, passou por diversas transformações ao longo do tempo, como está exposto e discutido ao longo deste trabalho.

A resposta atualmente em vigor, fornecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, apresenta-se de forma complexa, considerando que não há definição expressa sobre o que vem a ser uma medida socioeducativa, tampouco da liberdade assistida especificamente; e também porque a ausência de prévia definição exige que o Estatuto seja observado em sua totalidade

dinâmica e relacional.

De forma sucinta, a direção do Estatuto é norteada pela fusão entre o caráter sancionatório e o caráter pedagógico, nela garantidos todos os direitos assegurados pelo ECA e demais legislações, com exceção daqueles que foram cerceados pela aplicação da medida. Entretanto, reagir ao delito com educação e garantia de direitos é um modo dispendioso, lento, e sem garantias de que o investimento realizado resultará no retorno desejado. Trata-se de um conjunto de características de difícil aceitação, sobretudo no contexto da sociedade brasileira atual, capitalista, comprometida com a agenda neoliberal (DEMO, 2003; ANTUNES, 2004), e, conseqüentemente, antagônica aos conteúdos da proposta do Estatuto. Portanto, a liberdade assistida, assim como as demais medidas socioeducativas, está situada nessa arena de conflitos ideológicos e vivencia uma contradição que implica atender simultaneamente aos dois interesses.

Esta contradição se intensifica no momento da execução da liberdade assistida, de onde é possível extrair a resposta real, ou extra-oficial. A aplicação efetiva da legislação está sujeita à orientação política do governo em vigência, e à pressão de setores da sociedade civil, como movimentos sociais e o empresariado, que possuem projetos políticos dissonantes. O Distrito Federal é um exemplo desta contradição. Antes mesmo da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, o DF foi governado por grupos políticos articulados com setores estratégicos da sociedade civil que não partilhavam da doutrina do Estatuto. Conseqüentemente, a medida de liberdade assistida, assim como o restante do sistema socioeducativo, esteve distante de ser implementada da forma legalmente prevista.

Esta dinâmica é analisada por Garland (2008), que observa o movimento de transição do Estado de Bem-Estar para o neoliberalismo, com enfoque nas

questões da criminologia. Garland identifica a intensificação daquilo que denomina *cultura do controle*, na qual mecanismos sancionatórios e retributivos nos moldes da liberdade assistida passam a assumir funções eminentemente de controle sobre os indivíduos para a proteção de patrimônios. A medida de LA vivencia esta contradição e qualquer análise que desconsidere tal realidade estará sujeita a distanciar-se da complexidade da finalidade oficial e da finalidade real da mesma.

Löïc Wacquant (2001) também realizou análises da relação entre punição e orientação política do Estado, as quais também compõem o referencial teórico desta Dissertação, e são consideradas de grande relevância para a compreensão do tema em questão. Em *As prisões da miséria*, Wacquant estuda o surgimento do que denomina *Estado penal*, como sucessor do *Estado social*. O surgimento deste Estado penal se dá concomitantemente à propalada crise do *welfare state* (PEREIRA, 2003), em que a restrição do acesso aos direitos sociais é compensada com a amplitude e a intensificação de mecanismos de punição àqueles que faltarem ao dever de cumprimento das leis, especialmente os economicamente mais desprevenidos .

Em tempos de restrição do acesso a direitos sociais e do conseqüente recrudescimento de mecanismos de punição e controle social, os autores também observam que este processo de regulação e punição não se destina a todos os tipos de conduta, e nem a todas as classes. Em *As prisões da miséria*, Wacquant discute a relação entre pobreza e transgressão, além de problematizar o quanto os aspectos socioeconômicos são determinantes para a criminalização e a não criminalização de certas condutas e indivíduos. Em síntese, a tese reafirmada por Wacquant remete-se ao título de seu trabalho, e pode ser sintetizada pelo seguinte trecho do próprio livro no qual diz que “a prisão é apenas a manifestação paroxística da lógica de exclusão da qual o gueto é o

instrumento e o produto desde sua origem histórica” (WACQUANT, 2001, p. 98).

Quanto a esta questão, Pereira (2009) ressalta que não se trata apenas de uma transição que vai do social ao penal, e sim de uma dinâmica anti-social do Estado capitalista em sua totalidade, que não apenas pune, vigia e controla a pobreza, mas também restringe os diversos direitos sociais, e não o faz isoladamente, mas em conjunto com os segmentos da sociedade que o legitimam ativa ou passivamente.

É neste cenário adverso que se encontra inserida a medida de liberdade assistida, de maneira ainda mais intensa do que as medidas socioeducativas em meio fechado, pois ela está sujeita não apenas ao viés penal do Estado contemporâneo, mas de toda à sua teia anti-social, posto que enredada num sistema mais amplo que extrapola o Estado, e por ser executada com o adolescente em liberdade, no meio onde vive. No contexto da execução da medida, a ampla realidade (anti) social revela-se como um dos maiores dificultadores do atendimento das exigências legais da doutrina da proteção integral por parte dos adolescentes em cumprimento de liberdade assistida.

Outra característica importante da sociedade capitalista contemporânea é a intensa criação de necessidades junto ao público adolescente por meio da propaganda e da publicidade. Como esta mesma sociedade de consumo é marcada por elevados índices de desigualdade socioeconômica, o acesso aos bens e preferências valorizados pela mídia não são possíveis a todos os adolescentes. Aos que gostariam, mas não possuem recursos lícitos para adquirir tais mercadorias e arcar com os custos de um determinado modo de vida promovido pela mídia, restam dois caminhos principais: um deles é lidar com a frustração de se perceber excluído e não ser reconhecido pela sociedade. A busca do ser humano pela aceitação do grupo a que quer pertencer, ocorre de

maneira peculiar na fase da adolescência, na qual o indivíduo passa a se relacionar mais intensamente com seus pares, ao mesmo tempo em que passa a se desprender dos vínculos familiares da forma como eram na infância (PEREIRA, SUDBRACK, 2008). A impossibilidade de acesso àquilo que é valorizado entre seus pares pode provocar dificuldades e causar danos ao indivíduo que se encontra neste processo, gerando um sentimento de exclusão. O outro caminho para a aquisição destas mercadorias e acesso a este modo de vida é justamente o da busca por meios ilícitos. Estes meios não são outra coisa senão os mais recorrentes dos atos infracionais⁵ descritos na legislação infanto-juvenil.

O conceito marxiano de fetichismo da mercadoria⁶ auxilia na compreensão desta realidade social. Marx observa que, no sistema capitalista, a relação entre os indivíduos e as coisas passa por transformações peculiares, nas quais as coisas ou mercadorias não mais parecem estar a serviço das pessoas, mas sim o contrário. Além disso, as mercadorias recebem características que não possuem naturalmente, mas que lhes são socialmente atribuídas. Esse processo, denominado de fetichismo, pode ocorrer de forma acentuada na sociedade contemporânea, e pode ser observado no caso dos adolescentes em conflito com a lei, uma vez que a maior parte dos atos infracionais praticados por eles correspondem a formas de obtenção ilícita de dinheiro, ou da própria mercadoria em si. E muitas vezes não se trata da simples satisfação de suas necessidades, como, por exemplo, a de se vestir. O que está em pauta é uma falsa necessidade, ou uma preferência, transmudada em necessidade pelo mercado, por vestir uma determinada marca de roupa, ou um determinado

⁵ Os dados relacionados ao tipo de ato infracional disponíveis indicam que roubo, tentativa de roubo, porte ilegal de arma e tráfico de drogas estão entre os cinco atos infracionais mais praticados por adolescentes. No Distrito Federal, a prática de roubo responde por 53% dos casos de atos infracionais (2010).

⁶ Cf. MARX, 2002.

acessório, a fim de atender às exigências daquilo que seria o modelo valorizado de adolescente; ou melhor, o modelo que se constitui a partir do *ter* e não do *ser*, isto é, que atribui valor a um indivíduo por aquilo que ele possui, e não por aquilo que o constitui como pessoa independente de suas posses materiais.

O fetichismo da mercadoria é algo inerente ao capitalismo, pois a economia desse modo de produção está assentada sobre a necessidade de agregar valores outros à mercadoria para daí incrementar o lucro e estimular o mercado, que obedece à lógica das preferências e desejos e não à da satisfação das necessidades humanas básicas, que permanecem relegadas ao segundo plano em detrimento das liberdades capitalistas. Esta característica estrutural do capitalismo exerce uma complexa influência no trabalho que envolve medidas socioeducativas. Trata-se de uma :influência dialética que, ao mesmo em que fragiliza a legitimidade de políticas que garantem direitos sociais fundamentais para a efetividade dessas medidas, produz necessidades de consumo atreladas à aceitação dos indivíduos em seu meio.

Contudo, vale ressaltar que apesar de este ser um quadro dotado de múltiplos aspectos, que induzem o sujeito adolescente a procurar meios ilícitos para ter acesso ao estilo de vida legitimado socialmente, não é a maioria dos adolescentes que busca a resolução de seus problemas por estes meios. Como demonstra a análise constante no documento SINASE (2006), dentre os 25 milhões de adolescentes existentes no Brasil, apenas 39.578 encontravam-se inseridos no sistema socioeducativo, o que representa 0,2% do total. Estas proporções trazem à tona o modo pelo qual é tratada a infância e a adolescência no país: recebe pouca visibilidade e importância enquanto não oferece riscos ao *status quo* ou à hegemonia política; mas é hiperdimensionada e transformada em problema se desobedece as leis e ameaça a sociedade. Esta dinâmica perversa é abordada com maior profundidade por Mione Sales, em seu livro

intitulado *(In)visibilidade perversa* (2007), o qual embasa esta pesquisa no que diz respeito à forma como se dá o processo de visibilidade e invisibilidade da adolescência, em especial a adolescência dos autores de ato infracional.

Sales demonstra por meio de casos noticiados pela mídia brasileira, o quanto a visibilidade do sujeito adolescente, sobretudo o adolescente pobre, está geralmente relacionada à transgressão da lei. Esse fenômeno gera consequências que também interferem no contexto da medida de liberdade assistida. Uma delas é a constante pressão pela redução da idade penal, que vai de encontro a toda proposta presente no ECA e no documento SINASE, ao defender a doutrina da “penalização integral”, como antítese à proteção integral⁷. Trata-se, na verdade, de um ataque frontal e contundente à legitimidade das normas estabelecidas no que tange à proteção integral, valendo-se de argumentos conservadores e regressivos, que negam a dimensão sancionatória do Estatuto e privilegiam a ampliação da repressão em detrimento da educação.

Outra consequência deste fenômeno é a divergência entre o projeto defendido pelo Estatuto e o projeto pessoal e intuitivo do próprio adolescente. Assim, enquanto o ECA representa a convergência de um conjunto de esforços em favor de uma adolescência regida por direitos mediados pela educação, o contexto social do adolescente que constitui o sujeito privilegiado do Estatuto o induz à pressa no acesso ao consumo e à busca por visibilidade em seu meio, muitas vezes desconsiderando a licitude dos caminhos a serem trilhados. A distância que separa estes dois mundos é justamente um dos principais obstáculos a serem enfrentados pelas medidas socioeducativas e demais iniciativas de cidadania propostas pelo ECA. Talvez, o mote da pedagogia da presença, de Antônio Carlos da Costa, sintetize o desafio central das medidas

⁷ Este assunto é retomado no capítulo 3 deste trabalho.

propostas pelo Estatuto: ir *da solidão ao encontro* (COSTA, 2001).

Na sequência deste raciocínio, cabe falar de um outro 'mundo desconstruído' e igualmente intrigante, que é o dos adolescentes que apresentam um conjunto de características peculiares, e que não estão orientados pela mesma lógica supra descrita. São os adolescentes que, de começo, não residem nos centros urbanos e estão mais à margem ainda do que aqueles que residem em regiões que se costuma denominar como periferias. Tais adolescentes residem nas novas zonas de expansão habitacional, locais irregulares, desprovidos de serviços basilares como rede de esgoto e saneamento, rede telefônica, asfalto, entre outros, além da ausência, ainda mais aguda, de equipamentos e serviços sociais igualmente básicos, como escolas, unidades de saúde, de assistência social e transporte público.

No Distrito Federal, esta realidade é patente, posto que o território foi ocupado há poucas décadas com o início da construção de Brasília, nos anos 1960, dispondo de vastas áreas passíveis de urbanização; e, aliado a isso, este território foi governado a maior parte do tempo por políticos que consolidaram a permanência no poder por meio da concessão de terras sem qualquer planejamento urbanístico e ambiental. Nessas áreas encontram-se adolescentes com um perfil diferenciado⁸. Vestem-se de maneira mais simples, como pessoas do campo, e não desejam, com a mesma intensidade de seus congêneres da periferia urbana, marcas e modelos específicos de roupas e acessórios. Unem-se maritalmente cedo com meninas da região e tem filhos; mas, diferentemente dos meninos 'da cidade', assumem a paternidade e outros papéis análogos aos do estereótipo do adulto 'homem do campo'. Nunca foram ao cinema.

⁸ Este grupo de adolescentes ainda precisa ser melhor estudado, tendo em vista que não foram encontrados estudos com esta população ao longo da elaboração deste trabalho. Por isso, as informações encontram-se generalizadas e embasadas apenas na observação empírica e na experiência profissional deste pesquisador, durante todo o período de atuação profissional com adolescentes.

Frustram-se menos quando estão inseridos em empregos de intenso esforço físico e baixa remuneração, como auxiliares de pedreiro, marceneiros ou garis; possuem aversão maior à escola e apresentam alegação mais franca em relação à recusa e ao forte desinteresse pela sua escolarização. Os adolescentes com este perfil representam um desafio diferenciado ao sistema socioeducativo, pois o modelo de adolescente esposado por esse sistema é predominantemente o de uma 'pessoa em desenvolvimento', que tenha contato com a diversidade cultural, que possua minimamente o ensino médio completo, e que desejavelmente alcance o nível técnico ou superior.

Mesmo diante deste panorama, é necessário desfazer o recorrente equívoco conceitual e teórico referente a populações como a que se está tratando, ao identificá-las como 'excluídas'. Em *Metamorfoses da questão social*, Robert Castel (1998) traz subsídios importantes para uma análise mais ampla e, portanto, não reducionista, acerca da desigualdade social na sociedade contemporânea. Nesta obra, Castel discorre sobre por quê não emprega o termo *exclusão*, e sim *desfiliação*. Em se tratando de uma sociedade em que o trabalho permanece sendo o fator que a mantém dinâmica, a desfiliação diz respeito à condição de sujeitos desprovidos de assalariamento. Isto, a seu ver, não quer dizer que o indivíduo situado nas franjas da sociedade esteja excluído dela, já que é parte integrante da mesma, sendo, às vezes, vital para a que esta subsista com as suas contradições e divisões de classe, além de se encontrar em constante oscilação entre empregado precário e trabalhador informal.

Além da contribuição analítica de Castel, outro autor que traz uma reflexão pouco discutida, mas de fato pertinente à questão de adolescentes autores de atos infracionais, e à problematização do conceito de *conflito* no meio social, é Georg Simmel (1983). Discutindo a perspectiva positiva que um conflito vem a possuir, o autor aborda o caráter socializador e relacional que

possuem os conflitos na sociedade e o quanto estes se configuram como momentos de transformações na ordem das coisas. A partir desta compreensão sobre o conflito, pode-se perceber que, mesmo estando bastante distanciados do modo de funcionamento da sociedade a que pertencem, estes adolescentes se inserem e se agregam a esta mesma sociedade mediante o conflito que promovem quando transgridem a lei. Estas ponderações fundamentadas em Simmel reverberam na tese de Sales (2007), que demonstra a importância da violência e da transgressão no processo de visibilidade de adolescentes, ainda que seja esta uma visibilidade perversa.

É nesse contexto desafiador que se encontra a aplicação e operacionalização da medida socioeducativa de liberdade assistida, isto é, numa sociedade em que predomina a cidadania capitalista na qual a condição de cidadão, de partícipe da sociedade, é mediatizada pelo acesso ao mercado, e não pela relação de direitos e deveres pressuposta em um Estado democrático de direito. Ou, em outras palavras, numa sociedade que invisibiliza de forma perversa os indivíduos que, por sua vez, encontram na transgressão uma forma igualmente perversa para adquirirem visibilidade e afirmação enquanto sujeitos inseridos em seu meio. Trata-se de uma sociedade de orientação neoliberal, que afirma e reafirma o mercado como sendo a via para o progresso e para a civilidade, ao mesmo tempo em que sabota o Estado como garante da cidadania por meio dos direitos sociais, individuais e políticos.

Istvan Mészáros analisa em profundidade esta dinâmica, desvelando as mediações existentes no processo de metabolismo social capitalista, que são, para o autor, *mediações de primeira ordem* e *de segunda ordem* (MÉSZÁROS, 2002), por meio das quais a sociedade se coloca em movimento.

As mediações de primeira ordem são aquelas relacionadas ao trabalho para o suprimento das necessidades humanas, e isto inclui desde a exploração

dos bens disponíveis na natureza, a divisão social do trabalho, considerando inclusive a necessidade de empregabilidade de todos os que se encontram aptos, até a criação das regras sociais mais coerentes com a concepção destas mediações primárias. Já a segunda ordem de mediações está atrelada ao movimento de subsunção do trabalho pelo capital, com a instauração do modo capitalista de produção. A relação destas mediações se dá justamente com a fetichização da produção humana transformada em mercadoria, e é descomprometida com as premissas das mediações de primeira ordem – na verdade estas são, via de regra, desrespeitadas, haja vista o caráter predatório da dinâmica capitalista, que é capaz de esgotar os bens naturais e humanos em nome da satisfação das necessidades do capital.

Assim, da mesma forma que o trabalho é subsumido pelo capital, os demais aspectos da humanidade também o são, até mesmo as produções artísticas (IDEM). Aplicando a análise de Mészáros às medidas socioeducativas, pode-se notar que estas também se encontram inseridas nessa tensão e assumem o papel imposto pela subsunção das necessidades humanas às necessidades do capital. A contradição entre a existência de uma legislação garantista (MENDEZ, 2010), pautada pela prioridade às necessidades humanas, e a aplicação sabotada e prioritariamente restrita à contenção, vigilância e controle social, é o mais claro exemplo desta tensão. Nesta arena de conflitos encontram-se governo, organizações da sociedade civil, os próprios adolescentes e familiares, assim como os profissionais, responsáveis pela gestão cotidiana desta síntese de conflitos e contradições.

A compreensão analítica deste quadro traz embutida a percepção de que não há neutralidade no contexto da liberdade assistida e do sistema socioeducativo como um todo. Fica evidente também o contexto dinâmico e de disputa em que se encontra o “socioeducativo”. Nele, os sujeitos envolvidos

são simultaneamente ativos e passivos no processo de concepção e implementação da medida socioeducativa, diferentemente do que pode induzir uma concepção reducionista, segundo a qual estes processos poderiam ocorrer de maneira vertical e unidirecional, isto é, da gestão superior ao público-alvo, por meio dos profissionais. Como revela a concepção ampliada deste sistema, a atuação de indivíduos e grupos da sociedade civil, usuários e profissionais, é determinante para a forma e o significado que as medidas socioeducativas venham a adquirir, não obstante o pano de fundo estrutural, que, apesar de impor limites ultrapassáveis apenas por meio de transformações societárias, é flexível a transformações de menor impacto.

Sobretudo no que concerne aos profissionais em contato direto com a execução das medidas socioeducativas, é pertinente ressaltar a contribuição de Faleiros no que diz respeito ao *saber profissional e o poder institucional* (2003). Apesar de focar a realidade do Serviço Social, sua discussão é seguramente aplicável a outras áreas de conhecimento, até mesmo pelo fato de estas áreas estarem relacionadas num mesmo ambiente institucional. O autor discute as questões e contradições que permeiam o processo de trabalho nas mais diversas instituições, sendo que uma das principais contradições por ele observadas é a existência, por parte do Serviço Social, de um projeto ético político profissional⁹ que caminha em rota direta de colisão com a dinâmica da maior parte das instituições na sociedade capitalista. Na história do Serviço Social, houve um momento em que um conjunto de profissionais se orientava por uma perspectiva de ruptura radical com os chamados aparelhos ideológicos de Estado e com as demais instituições capitalistas dada a discrepância entre os

⁹ Pode-se dizer que, no que diz respeito à infância e à adolescência, o projeto ético-político do Serviço Social é convergente com os preceitos defendidos pelo ECA. Para uma discussão mais aprofundada acerca do projeto ético-político do Serviço Social, conferir NETTO, 2005, e SILVA e SILVA, 1995.

projetos políticos defendidos pelo Serviço Social e por estas instituições. Contudo, esta discussão político-ideológica no âmbito do Serviço Social passou por uma expressiva transformação com a chegada da contribuição baseada no pensamento gramsciano¹⁰.

Duas das principais teses da perspectiva gramsciana foram fundamentais para que a inserção dos assistentes sociais nas instituições fosse repensada. A primeira é a concepção do Estado ampliado, que não apenas se justapõe à sociedade, mas é permeado por ela; e, a segunda, é a análise processual dos fenômenos sociais e políticos, que se davam a partir de disputas por hegemonia (COUTINHO, 1999). Esta transformação não significou o abandono do projeto ético-político do Serviço Social ou a rendição ao projeto ético-político capitalista. Trata-se de uma inserção dotada de crítica e fundamentada na consciência das contradições e disputas existentes no âmbito do Estado, e de como essas mesmas disputas e contradições podem ser exploradas de modo a atingir os objetivos ético-políticos defendidos pela categoria dos assistentes sociais (FALEIROS, 2003). Nesta mesma dinâmica se encontra também o contexto vivenciado pelos profissionais que trabalham com as medidas socioeducativas. Medidas estas operacionalizadas por instituições que são permeadas por contradições e inseridas em contextos de disputa política, sendo a tensão entre menorismo e proteção integral um exemplo bastante representativo.

Todavia, apesar de vários caminhos possíveis de serem trilhados em meio às contradições institucionais capitalistas, é importante ressaltar que o comprometimento principal destas instituições é com as necessidades do sistema capitalista (FALEIROS, 2003), e que todo o elenco de possibilidades disponível permanece inscrito em um cenário maior, que é o próprio

¹⁰ Um resgate histórico sintético deste período do Serviço Social, pode ser encontrado em SIMIONATO, 1995.

capitalismo. Isto significa que tais possibilidades possuem limites estruturais maiores do que a capacidade dos profissionais de superá-los. A superação destes limites só parece possível apenas a partir de uma movimentação política mais ampla, perpassando governo, organizações da sociedade civil, os próprios adolescentes e familiares, cidadãos em geral, além dos próprios profissionais, no questionamento do modelo de produção e reprodução social vigente, inconciliável com o projeto de infância e de adolescência defendido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Desprovido desta análise de possibilidades e limites, qualquer trabalho com medidas socioeducativas estará sujeito à reprodução das antigas práticas menoristas, numa versão escamoteada por uma nova linguagem, ou à frustração diante da constatação dos limites existentes para a aplicação do modelo ideal no contexto real.

Capítulo 2

Problematizando o processo histórico das medidas socioeducativas

Antes de abordar a medida socioeducativa de liberdade assistida, é necessário analisar o contexto no qual esta se encontra inserida, isto é, o instituto das medidas socioeducativas¹¹. A concepção atual a respeito do que são as medidas socioeducativas é recente, levando-se em conta a história do direito infanto-juvenil brasileiro. Entretanto, para uma compreensão ampliada acerca dos avanços e limites da concepção atual, é importante analisar as suas raízes históricas.

O conceito de medida socioeducativa surge com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 13 de julho de 1990; mas, a existência de medidas ou penas aplicadas a crianças e adolescentes remonta às primeiras legislações promulgadas no Brasil. É comum encontrar na literatura deste campo referências à origem histórica das medidas socioeducativas no Código de Menores de 1927, conhecido também como Código de Mello Mattos e no Código de Menores de 1979. Contudo, apesar de serem estas as duas mais importantes normativas à época, existem referências ainda anteriores ao Código de 1927, assim como há, no presumido hiato entre a publicação de um código e outro, um conjunto de leis, cuja menção se faz importante para matizar melhor este intervalo de mais de meio século.

2.1 – As primeiras legislações

O documento mais antigo em que se encontra referência a crianças e

¹¹ Dentro deste conjunto de medidas, a liberdade assistida possui uma história particular, que será abordada no subitem seguinte

adolescentes *criminosos*¹² é o Código Criminal do Império do Brasil, que data de 1830, seis anos após a proclamação da independência do país. Na referida lei, são inimputáveis os *menores* de 14 anos. A lei traz ainda uma ressalva para aqueles abaixo da idade mínima estipulada, que é a possibilidade de comprovação de discernimento sobre o crime que cometeram. Nesse caso, receberiam o mesmo tratamento legal dispensado aos menores com mais de 14 e menos de 17 anos, que eram as *penas de cumplicidade*, equivalentes a dois terços da pena aplicada aos adultos. Os menores entre 17 e 21 anos também tinham suas penas reduzidas, recebendo um atenuante correspondente a esta faixa etária.

Antes mesmo da criação da primeira Constituição Republicana, de 1891, foi promulgado, em 1890, o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, que estipulava a idade de 9 anos como o limite para imputação de pena em qualquer hipótese, e considerava imputáveis aqueles com idade de 9 a 14 anos que “obrassem com discernimento”. Deste modo, tanto no Código Criminal de 1830 quanto no Código Penal de 1890, os menores entre 9 e 14 anos que “obrassem com discernimento” eram condenados a “recolhimento em estabelecimentos disciplinares industriaes”, pelo prazo que parecesse adequado ao juiz, até o limite de 17 anos de idade.

Em 1921 foi promulgada uma importante lei para o tratamento dispensado à infância e à juventude no Brasil. Esta lei, de nº 4.242/21, é referente à despesa geral do país no exercício daquele ano. Entre as várias características que conferem importância ao referido instrumento legal, está a autorização para a construção de abrigos destinados a menores abandonados e

¹² Foi utilizada a expressão *criminosos* por ser este o termo utilizado no documento analisado. Em que pese qualquer possível viés pejorativo, ou mesmo a ortografia arcaica, os termos e expressões utilizados em documentos históricos não serão substituídos para garantir a fidelidade à concepção da época e aos textos originais. O mesmo se aplica a *crime*, *menores*, *delinquentes*, e todos os demais termos adotados à época e que a normativa infanto-juvenil atual não mais os utiliza, como é costume no meio acadêmico.

delinquentes, de ambos os sexos, em convergência com o entendimento que perdurou até a chegada do ECA. As leis dispensavam o mesmo tratamento tanto a crianças em situação de abandono, negligência, ou mesmo pobreza, quanto a crianças e adolescentes que tivessem infringido a lei penal.

Cabe ressaltar que, nesse período, o abandono infanto-juvenil e a situação de miséria eram severamente aprofundados no país (FALEIROS, 2005). O processo de abolição da escravidão, da maneira como ocorreu¹³, relegou enorme parcela da população composta de negros escravizados à situação de total desamparo. Publicada em 13 de maio de 1888, a Lei Áurea constituiu a formalização da transição do regime de trabalho no país, um processo desencadeado em um lapso de décadas anteriores e que não se concluiu com a expedição da referida lei (FURTADO, 2007). Este processo aconteceu visando, entre outras coisas, a implementação de um livre mercado, com base no trabalho assalariado, destinado à mão de obra imigrante (FERNANDES, 1978), submetendo a maior parte da população negra a condições precárias de sobrevivência, que repercutem até hoje nos elevados graus de desigualdades sociais no país, e geraram diversas situações de violação de direitos de crianças e adolescentes.

Outra importante inovação da lei 4.242/1921 foi a fixação da imputabilidade penal a partir dos 18 anos de idade. Isto significa que pessoas com menos de 18 anos, que cometessem algum tipo de violação à lei, não mais sofreriam o processo penal comum da época, mas receberiam processo especial em razão de sua *menoridade*. No que diz respeito à faixa etária de 18 a 21 anos, a lei diz o seguinte: “si, no momento da perpetração do crime ou contravenção, o

¹³ A pesquisa realizada por Sales mostra, por meio da análise de discursos e documentos da época, que o processo de abolição da escravatura no país se deu, concomitantemente ao processo de formação do mercado de trabalho livre assalariado. Este mercado foi majoritariamente formado pela mão de obra imigrante, relegando a maior parte da população escrava ao total desamparo. Cf: SALES, 1997.

menor tinha mais de 18 annos e menos de 21, o cumprimento da pena será, durante a menoridade do condemnado, completamente separado dos presos maiores” (art. 3º, § 28). E prossegue no parágrafo subsequente: “os vadios, mendigos e capoeiras que tiverem mais de 18 annos e menos de 21 serão recolhidos à Colonia Correccional, pelo praso de um a cinco annos.

A referida lei tratava ainda do *livramento condicional*, uma medida penal que muito se assemelhava às primeiras propostas do que viria a ser a liberdade assistida. Foi a partir desta lei que se iniciaram as possibilidades de cumprimento de sentença em meio aberto. A discussão deste aspecto da lei 4.242/1921 está intimamente relacionada à medida de liberdade assistida e, portanto, será aprofundada no Capítulo 4 desta Dissertação.

Em 1923 foi aprovada a primeira lei cujo conteúdo, contido no seu artigo 1º, estava inteiramente voltado à criança e ao adolescente, a saber: “o menor, de qualquer sexo, abandonado ou delinquente, será submettido pela autoridade competente às medidas de assistencia e protecção instituidas neste regulamento”. Trata-se da primeira lei a trazer conteúdo substancial a respeito da infância e da juventude no país, uma vez que as legislações anteriores eram breves e dependentes de outras legislações como o Código Penal e o Código Civil.

A referida lei aborda diversos temas de grande relevância para a infância e a juventude. Naquilo que diz respeito ao “menor delinquente”, boa parte é uma repetição do que havia disposto a lei 4.242/1921. Contudo, analisando o teor dos encaminhamentos de ambas as leis, é possível observar a transição de um caráter sancionatório-retributivo, evidente nos dispositivos da lei de 1921, para um caráter sancionatório-educativo, presente no regulamento de 1923, a exemplo de seu artigo 36, o qual orienta que: na falta de estabelecimentos para realizar o trabalho conforme a proposta da legislação, “os menores de 14 a 18

anos serão recolhidos a prisões comuns, porém separados dos condenados maiores, e sujeitos a regime adequado: - *disciplinar e educativo em vez de penitenciário*". Entre outros aspectos importantes trazidos por esta lei está a inovação na nomenclatura da medida em meio aberto, antes chamada de *livramento condicional*, que passou pela primeira vez a ser chamada *liberdade vigiada*. Este aspecto referente à liberdade vigiada será abordado no subitem seguinte.

Em 1924, foi criado o primeiro *Juizado de Menores do Brasil*, no estado do Rio de Janeiro, o qual era, à época, o Distrito Federal. O primeiro juiz a assumir a função de *juiz de menores* foi José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, que foi responsável principal pela construção do Código de Menores de 1927. Segundo Alyrio Cavallieri (1978), a criação do juizado resultou na convergência de todas as demandas relacionadas aos menores, em cumprimento ao disposto no artigo 38 do Decreto de 1923, que continha a seguinte lista de competências: assistência, proteção, defesa, processo e julgamento dos menores abandonados e delinquentes. Ainda de acordo com este autor, formou-se um consenso público, fomentado pelos meios de comunicação, de que os juizados viriam para substituir qualquer outra iniciativa estatal no âmbito da assistência (IDEM). Tal característica pode ser observada no funcionamento do judiciário até os dias de hoje, pelo fato de este ainda concentrar diversas atividades do poder executivo¹⁴.

Mello Mattos apresentou, em 1925, um projeto de proteção ao menor. Aprovado, este projeto foi transformado no Decreto Legislativo nº 5083, de 1926. Este Decreto, em seu artigo 1º, dispõe sobre a sua finalidade transitória da

¹⁴ Um exemplo, no Distrito Federal, no que diz respeito à infância e à juventude é o fato de que, até o ano de 2009, a execução da medida de prestação de serviços à comunidade (PSC) era realizada pelo poder judiciário, que deveria apenas proferir a sentença da medida, deixando a execução para o poder executivo.

seguinte forma:

O Governo consolidará as leis de assistência e proteção aos menores, adicionando-lhes os dispositivos constantes desta lei, adotando as demais medidas necessárias à guarda, tutela, vigilância, educação, preservação e reforma dos abandonados ou delinquentes, dando redação harmonica e adequada a essa consolidação, que será decretada como Código de Menores.

Trata-se de um Decreto que tinha por objetivo abrir caminho para a chegada de outra lei de maior abrangência e durabilidade, o conhecido Código de 1927, protagonizado por Mello Mattos.

2.2 - O Código de Menores de 1927

Com efeito, em 12 de outubro de 1927, foi publicado o Decreto nº 17.943-A, que cumpria o disposto na lei 5083/1926, acerca da consolidação das leis da assistência e proteção ao menor. A consolidação das leis da assistência e proteção aos menores deu origem ao Código de Menores de 1927, que se tornou o documento de maior amplitude na questão do direito infanto-juvenil da época, tanto no Brasil, como na América Latina em seu conjunto (DEL PRIORE, 1999). O referido Código possui 231 artigos e aborda a infância e a juventude em diversos aspectos, porém norteado pela perspectiva da *situação irregular*. Trata-se, essa perspectiva, de uma concepção negativa da infância e da juventude que privilegia situações em que direitos eram violados, de forma remediativa, e não se garantia direitos necessários à promoção da cidadania para esse segmento social.

Ao *menor delinquente*, o Código de 1927 dedicou seu capítulo VII, que possui 24 artigos: do 68 ao 91. Uma novidade que merece destaque é a utilização do termo *medidas* em lugar de *penas*, como era observado nas leis anteriores. Entretanto, nota-se nas medidas arroladas, conotações higienistas,

curativas, isolacionistas e controladoras. O primeiro exemplo encontra-se já no art.68, que dispõe sobre o menor de 14 anos. Este dispositivo apesar de explicitar que “o menor indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado crime ou contravenção” era penalmente irresponsável, previa medidas aplicáveis a este público como a colocação em asilo, em casa de educação ou em escola de preservação, que poderia durar até os 21 anos de idade, no caso de *menores abandonados ou pervertidos*, nos termos da legislação.

Semelhantemente às leis anteriores, o Código de 1927 é repleto de expressões abstratas e imprecisas, o que prejudicava o tratamento igualitário a todos os indivíduos e a todas as situações. Entre expressões como *abandonados, pervertidos, delinquente, vadios, mendigos e capoeiras*, Vicente Faleiros (2001) revela definições e classificações utilizadas neste Código. Os *abandonados*, segundo Faleiros (IDEM), são os que não possuíam habitação certa, nem responsáveis que os assumissem, ou conviviam em famílias consideradas “imorais”. Os *vadios* eram os que, apesar possuírem pais, tutores, ou outro tipo de responsáveis, não eram afeitos a receber instruções, e eram também encontrados a vagar nas ruas com frequência. *Mendigos* eram os que pediam esmolas; e, *libertinos*, os que praticavam atos relacionados à prostituição, incluindo a prostituição de si mesmo ou a exploração da prostituição de outro. No contexto da prática delituosa por parte dos menores, um dos termos mais importantes, o menor *pervertido*, era também um dos mais abstratos e vagos. Tais classificações abriam larga margem para interpretações moralistas e arbitrárias e, conseqüentemente, serviam de parâmetros para julgamentos arbitrários dos menores. Um exemplo dessa prática é trazido por Irma Rizzini, em sua obra *Assistência à Infância no Brasil* (1993). A autora faz referência a uma estatística do Gabinete de Identificação e Estatística da Polícia da Capital Federal, extraída da obra de Vaz, que continha as quatro contravenções mais

praticadas por menores, tais como: a *vadiagem*, em primeiro lugar, o *jogo*, em segundo, a *desordem* em terceiro, o *uso de armas*, em quarto, e, em quinto lugar, a *embriaguez* (VAZ *apud* RIZZINI, 1993).

Um importante exemplo é o que determinava o artigo 69 aos menores entre 14 e 18 anos incompletos. Segundo a legislação, estes deveriam ser submetidos a “processo especial”, em razão da menoridade. Entretanto, havia determinantes relacionados à saúde física e mental do menor que, de acordo com critérios abstratos, poderiam fazer com que este fosse submetido a “tratamento apropriado”, que dividia os menores em dois tipos: os que eram e os que não eram abandonados ou pervertidos. Neste último caso, os menores deveriam ser recolhidos a uma escola de reforma, por um período de um a cinco anos. E os abandonados ou pervertidos, seriam internados em uma escola de reforma, pelo tempo necessário para ali serem educados. Esse tempo deveria variar entre o mínimo de três e o máximo de sete anos.

No Capítulo I do Código de 1927, o artigo 71 dispõe sobre os menores entre 16 e 18 anos. Vincula a pena a critérios de *periculosidade* e *perversão moral*, determinando como medida a internação em “estabelecimento especial” ou em prisão comum, em local separado dos adultos, até alcançar sua *regeneração*. A faixa etária de 18 a 21 anos incompletos está contemplada nos artigos 76 a 78 e apresenta como medida o recolhimento à colônia correccional e condenação a presídio separado dos presos maiores. O artigo 81 diz respeito aos critérios de suspensão da pena de internação. Restando um ano para o término do cumprimento, a pena poderia ser suspensa, sendo possível a colocação do menor em *liberdade vigiada*. À liberdade vigiada é dedicado todo o Capítulo VIII do Código de 1927, que será abordado no Capítulo 4 desta Dissertação.

O caráter confidencial das informações relacionadas aos menores, também figura como objeto do referido Código. As publicações que trouxessem

os nomes dos menores eram vedadas, e os processos deveriam tramitar apenas em caráter sigiloso.

Fernandes (1998) observa que outra mudança trazida pelo Código de 1927 foi a ampliação das atribuições da figura do juiz, que se encontram no artigo 147. Outros autores, como Faleiros, também chamam atenção para o aumento das atribuições do juiz com o Código de 1927.

Os capítulos subsequentes da Parte Especial do Código de 1927 não estão diretamente associados ao assunto abordado nessa pesquisa; entretanto, serão feitas considerações a alguns aspectos merecedores de destaque.

O capítulo III é destinado ao *Abrigo de Menores* e aborda assuntos como a divisão por sexo dos abrigados, a ocupação dos menores no abrigo, e o funcionamento do Juízo de Menores no edifício do abrigo¹⁵. O Capítulo IV trata dos *Institutos Disciplinares* e traz, entre outros assuntos, determinações a respeito de abrigos, escolas de preservação, escola de reforma. Por fim, o capítulo V dispõe sobre o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores. Entre as atribuições do Conselho, Fernandes (1998) assinala: auxiliar a ação do Juiz de Menores e seus Comissários; exercer sua ação sobre os menores na via pública; organizar lista de pessoas idôneas e de instituições oficiais e particulares para cuidarem de menores que deveriam ser internados ou colocados em casas de família. Além disso, o Conselho poderia delegar a pessoas de sua confiança, funções que julgasse necessárias, por tempo indeterminado. Estas pessoas eram denominadas Delegados da Assistência e Proteção aos Menores.

¹⁵ Vale destacar que vem, desde o Código de Menores de 1927, a unificação dos serviços relacionados à criança e ao adolescente, que encontra guarida no art. 88 inciso V do ECA. Contudo, ainda hoje tal unificação não acontece desta forma em diversas unidades da federação, como o Distrito Federal, por exemplo.

2.3. - Entre 1927 e 1979: outras legislações

Em 1935, a lei nº 85 visava estabelecer a competência do juiz de menores, além de dispor a respeito de um tema ainda em discussão nos dias atuais: os exames de periculosidade. Este tema é discutido no artigo 3º e 4º da referida lei e é, na verdade, uma revisão do artigo 147 do Código de 1927 (FERNANDES, 1998). De acordo com o artigo 3º “os exames de sanidade física e mental, antropológico, psicológico e pedagógico, poderão ser procedidos por técnicos de comprovada idoneidade, designados pelo juiz”. Em relação às atribuições do juiz, assim prescreve o artigo 4º: “processar e julgar as infrações de leis e regulamentos de assistência e proteção a menores de qualquer idade”. Como indica Fernandes (1998), este artigo deu nova redação ao inciso VIII do art.147 do Código, mas substituiu apenas a expressão “menores de 18 anos” por “menores de qualquer idade”. Observando o disposto na lei 85/35, é possível perceber a ampliação dos poderes do juiz, conferidos no Código de 1927, além de outros aspectos importantes.

Outro fato a ser ressaltado encontra-se no texto do art. 4º da Lei nº 85/1935. Este artigo disciplina o processo e o julgamento das infrações às leis e regulamentos de assistência e proteção aos menores. Tomado isoladamente, o conteúdo do artigo parece tratar de crimes cometidos contra crianças e adolescentes, quando da violação de seus direitos à proteção e à assistência de qualquer espécie. Contudo, o que está sendo discutido não é outra coisa senão os atos infracionais de crianças e adolescentes. Isto revela a existência de uma imprecisão conceitual a respeito do que é proteção e assistência, e o que é responsabilização infanto-juvenil. Tal imprecisão existe até os dias de hoje, uma vez que as medidas socioeducativas, que visam responsabilizar o adolescente, são compreendidas como proteção social especial, dentro da atual política de

assistência social¹⁶.

Em 1940 foi publicado o Decreto-Lei nº 2848, precedendo o Código Penal, que entraria em vigor em 1942. Cabe destacar que, com este Código, foi estipulada a imputabilidade a partir dos 18 anos de idade, adequando-se assim ao Código de Menores, mas mantendo a atenuante penal para os indivíduos na faixa etária entre 18 e 21 (FERNANDES, 1988). O Código Penal de 1942 dispõe, ainda, em seu artigo 81, sobre o exame de periculosidade do indivíduo como determinante para a liberação deste do cumprimento de medida.

Em 1941, foi publicada a Lei de Introdução ao Código Penal, que passou a vigorar no ano seguinte. Nesta lei, foi estipulado o tempo de internação dos menores em situação descrita no artigo 71 do Código de Menores. Trata-se de indivíduos entre 16 e 18 anos que houvessem cometido crimes graves e fossem comprovadamente perigosos “por seu estado de perversão moral” (art.71). A internação prevista era, no mínimo, por três anos (art.7º §1º). Além disso, se o menor completasse 21 anos e não tivesse sido desligado da medida, seria encaminhado a uma colônia agrícola, ou instituto de trabalho de reeducação, ou de ensino profissional, ou a outros estabelecimentos à disposição do juiz criminal (art.7º § 2º).

O Decreto-Lei nº 6026, de 1943, foi instituído por ocasião da vigência do novo Código Penal de 1940. Este Decreto-Lei dispôs emergencialmente sobre as medidas aplicáveis a menores de 18 anos. Segundo Fernandes (1998), uma significativa característica deste instrumento jurídico foi o fato de não constar em seu texto certas expressões usuais até o Código Mello Mattos, tais como “delinquente” e “infratores”.

Após esse Decreto-Lei, a próxima legislação a tratar das medidas

¹⁶ Esta discussão será aprofundada no tópico referente ao Estatuto da Criança e do Adolescente

aplicáveis a menores foi a Lei nº 5258, de 1967. Paranaguá, um autor da época, chegou a afirmar em seu livro “O menor infrator”, que esta Lei se caracterizou como “uma inesperada volta aos velhos tempos do Código Criminal do Império”, e que “ela se constituiu em tal aberração que, alguns meses depois, era alterada”. As demais bibliografias consultadas também mostram que esta foi uma lei que exerceu pouca relevância e foi de breve duração.

A alteração da Lei 5258/1967 aconteceu no ano seguinte, com a Lei 5439/1968. Segundo Fernandes (1998), o que, de modo geral, ocorreu foi um retorno à “Lei de emergência” - a Lei nº 6026/43. Foram mantidos os dispositivos que reproduziam artigos da Lei de 1943, e do Código de Menores, e alterados alguns artigos em contrário.

No ano seguinte, foi editado o Código Penal de 1969, que não chegou a entrar em vigor (CAVALLIERI, 1978). Nesse Código havia a proposta de retorno ao critério de discernimento para culpabilizar, como maiores, os menores que tivessem menos de 18 e mais de 16 anos, caso possuíssem “suficiente desenvolvimento psíquico para entender o caráter ilícito do fato” (IDEM, 1978: 130).

Apesar de ter sido criticado e não ter entrado em vigor, foi decretado no mesmo ano o Código Penal Militar, pelo Decreto-Lei nº 1001, que, além da tentativa de retorno ao critério de discernimento para culpabilizar os menores entre 16 e 18 anos, abordava um aspecto peculiar sobre o assunto, assim dispondo no artigo 52: “Os menores de 16 anos, bem como os menores de 18 e maiores de 16 inimputáveis, ficam sujeitos às medidas educativas, *curativas*, ou disciplinares determinadas em legislação especial”¹⁷. Este Código Penal marcou o retorno da discussão acerca do exame de discernimento e utilizou a expressão “medidas curativas”, que, mesmo sem definição clara, revelou a

¹⁷ Grifo desta Dissertação

presença de teses que concebem a transgressão ou a criminalidade como doenças que precisam de cura. O ponto importante a ser destacado neste contexto é que, abordar a questão da violação de leis como uma questão de saúde x doença, acaba por esvaziar de importância os aspectos sociais, políticos, econômicos, culturais, entre outros. Além disso, retira a questão de seu contexto amplo e multi determinado, individualizando-a ou restringindo-a apenas ao indivíduo.

2.4 - Código de Menores de 1979: “o problema do menor”

Em 1979 foi promulgado um novo Código de Menores. O Código de 1979, como passou a ser conhecido, revogou a Leis 5083/1926, o Decreto 17943-A/1927, as Leis 4665/1965, 5258/1967 e 5439/1968 (art. 123). Em outras palavras, o Código de Menores de 1979 se tornou uma das únicas referências sobre direito infanto-juvenil à época, inclusive aproveitando e incorporando parte das leis que o antecederam.

O artigo 1º expõe o objeto desse novo Código:

Art 1º: Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:

I – até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;

II – entre dezoito e vinte e um anos de idade, nos casos expressos em lei;

Parágrafo único: As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação.

A análise deste artigo evidencia que não se trata de toda e qualquer pessoa com menos de dezoito ou de vinte e um anos, e sim de menores *em situação irregular*. E é a partir de tal análise que se torna compreensível a luta

pela substituição do termo *menor* pelos termos *criança* e *adolescente*¹⁸, uma vez evidenciado que os referidos termos não se tratam de sinônimos, e que *menor* não diz respeito a todo o universo infanto-juvenil, mas apenas aos que se encontram na então denominada *situação irregular*.

Ainda sobre os aspectos conceituais da legislação, Fernandes (1998) destaca que o novo Código deixou de se utilizar das terminologias básicas anteriores, que definiam a situação do menor – abandonado e delinquente –, e aglutinou-as na expressão *situação irregular*, que está definida no artigo 2º, a saber:

Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

- a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
- b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

- a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
- b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

Em comparação com a proposta sustentada pelo Estatuto da Criança e do

¹⁸ Para um estudo mais aprofundado acerca da luta encampada pelos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, a partir da década de 1980, cf. COSTA, 1993

Adolescente¹⁹, cabe adiantar o destaque sobre a maneira diferente de se conceber o direito infanto-juvenil entre uma e outra lei. Assim, enquanto o Código de 1979 partia da definição daquilo que seria a situação irregular, o Estatuto da Criança e do Adolescente parte da definição do que denomina *doutrina da proteção integral*. E, enquanto o ECA dedica a quase totalidade de sua Parte Geral (do art. 1º ao art. 85) para definir direitos dos quais a criança e o adolescente são titulares, assim como os meios para alcançá-los, o Código de Menores parte do *irregular*, mas sem definir com clareza aquilo que seria o *regular*. Além disso, o referido Código aborda a situação irregular do menor, sem que este seja o sujeito da própria lei, e sim um objeto que deve ser ajustado até que se encontre sua situação regular.

Contudo, faz-se importante ressaltar determinados aspectos que favoreceram a situação da infância e juventude brasileiras, sobretudo no que concerne às medidas aplicadas aos chamados menores infratores. O Código de 1979, em seu artigo 3º, Parágrafo Único, proíbe que notícias publicadas sobre menores em situação irregular utilizem “fotografia, referência a nome, apelido, filiação, parentesco e residência, salvo no caso de divulgação que vise à localização de menor desaparecido.”.

O artigo 4º condiciona a aplicação do Código a um conjunto de referências normativas da época. Assim, diz o artigo:

A aplicação desta Lei levará em conta:

I - as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, definidas pela legislação pertinente;

II - o contexto sócio-econômico e cultural em que se encontrem o menor e seus pais ou responsável;

III - o estudo de cada caso, realizado por equipe de que participe pessoal técnico, sempre que possível.

¹⁹ Lei que será analisada nesta Dissertação conforme a sequência histórica cronológica que vem sendo seguida.

Parágrafo único. Na ausência de serviço especializado, a autoridade judiciária poderá atribuir a pessoal habilitado o estudo a que se refere este artigo.”

Entretanto, apesar de conter estes e outros artigos que avançam no sentido da promoção dos direitos infanto-juvenis, convém destacar, conforme Faleiros (2001), que as análises relacionadas ao período de vigência do Código de Menores mostram que a tônica continuou sendo a manutenção da ordem, a higiene social e a criminalização da pobreza, coincidente com o período de ditadura na política brasileira. Desta forma, o inciso II do art. 4º, que previa a consideração do contexto socioeconômico e cultural do menor, não servia para garantir o direito à diversidade ou uma concepção ampliada de cada situação, mas sim o interesse de punir a situação fora do padrão hegemônico ou, nos termos do próprio Código, a situação irregular.

Além disso, para definir a situação irregular do menor, o diploma legal se utilizou ainda de termos moralistas subjetivos, tal como as leis que o antecederam, conforme foi analisado até aqui. O primeiro termo problemático é o *perigo moral* (art. 2º, inc. III), que tem sua definição atrelada a termos igualmente problemáticos, como *bons costumes* e *desvio de conduta*, que ampliam a margem para a discricionariedade em desfavor do menor, pois os *costumes* vão além das infrações à lei, incluindo assuntos de matéria privada da vida dos sujeitos.

As medidas aplicáveis ao menor estão elencadas no artigo 14 do Código, que diz:

São medidas aplicáveis ao menor pela autoridade judiciária:

I – advertência;

II - entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade;

III - colocação em lar substituto;

IV - imposição do regime de liberdade assistida;

V - colocação em casa de semiliberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado.

Desse modo, no rol de medidas aplicáveis aos menores em situação irregular, é possível observar que não há separação entre as medidas destinadas àqueles que se encontram em contexto de violação de direitos e àqueles que infringiram a lei, o que reforça a condição de objeto posta à infância e a juventude pelo Código de Menores. Tal indistinção evidencia também a política higienista de isolamento e controle das chamadas “classes perigosas” (COIMBRA, 2001). Verifica-se também que a nova lei ampliou as possibilidades de internação para os menores. De acordo com o artigo 14, a internação adquire carizes mais variados: “educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado” (inc. VI). Ademais, o tempo para o cumprimento da medida teve suas margens ampliadas, como reza o art.41:

O menor com desvio de conduta ou autor de infração penal poderá ser internado em estabelecimento adequado, até que a autoridade judiciária, em despacho fundamentado, determine o desligamento, podendo, conforme a natureza do caso, requisitar parecer técnico do serviço competente e ouvir o Ministério Público.

De acordo com o parágrafo 1º deste artigo, o exame para a manutenção ou revogação da medida poderá ser realizado na periodicidade máxima de dois anos. Ou seja: antes um interno em condições de ser liberado, de acordo com os critérios da época, poderia permanecer internado por até dois anos, como previa a lei. Na verdade, a ampliação das possibilidades do regime de internação foram tais que, conforme o parágrafo 3º do mesmo artigo, caso o menor atingisse a idade de 21 anos e ainda estivesse cumprindo a medida, poderia ser transferido diretamente para o “Juízo incumbido das Execuções

Penais”. Tal mecanismo criou a possibilidade de imputar pena a 'menores', pois, como o próprio nome sugere, o menor nessas condições passaria para o Juízo das Execuções *Penais* para dar continuidade ao processo. O Código afirma que a internação seria o último recurso aplicável ao menor; entretanto, estudos empíricos (FERNANDES, 1998) indicam a predileção pela medida de internação, numa época de ditadura militar no país.

Outra característica de grande importância no Código de 1979 é a presença do viés funcionalista de *ajustamento social*. O artigo 60, por exemplo, afirma que o dever das “entidades de assistência e proteção ao menor” é o “ajustamento ou integração sócio-familiar” dos menores. E o artigo 61 divide em três fases o trabalho realizado com o menor: o *estudo*, o *diagnóstico* e o *tratamento* do caso. Ora, tais registros são importantes evidências da concepção de que a conduta infracional era uma espécie de doença, que precisava ser diagnosticada e tratada, eximindo a sociedade de qualquer responsabilidade pela situação dos menores em questão.

2.5 – A Constituição Federal de 1988

Após o Código de Menores de 1979, a próxima lei relevante para a questão dos adolescentes autores de atos infracionais é a atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Nesta Carta Magna, vale destacar, sobretudo, os artigos nº 227 e nº 228. O primeiro traz em seu *caput* as diretrizes gerais acerca do trato à criança e ao adolescente, enquanto o segundo trata da responsabilização dos menores de dezoito anos, dado que são inimputáveis:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de

toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

Os artigos citados refletem a tônica do diploma legal, que inclusive foi alcunhado de 'Constituição Cidadã', por estar fundamentado numa perspectiva invertida em relação às legislações anteriores em geral; isto é, observa primeiramente os direitos dos cidadãos para, a partir destes direitos, estabelecer os seus deveres. No caso específico da infância e da juventude, a perspectiva não foi diferente. Considerando os documentos históricos analisados até aqui, é possível observar outras transformações, como, por exemplo, a linguagem utilizada na nova lei. O termo 'menor' é abolido e as categorias 'criança' e 'adolescente', 'infância' e 'juventude' se revezam no texto, que agora faz referência a essas categorias em qualquer tipo de situação, e não mais apenas em situação irregular. Contudo, apesar dos diversos avanços em termos legais, é necessário distinguir esses avanços do estágio de desenvolvimento cívico na realidade social brasileira.

Ao discorrer sobre os avanços da Constituição de 1988, Fernandes (1998) comete o equívoco de afirmar que tal Constituição retratava o Brasil da época. Sabe-se que o que existe é um verdadeiro abismo entre aquilo que é preconizado pela Lei e a configuração social do país, e que a existência de uma lei avançada não necessariamente corresponde a uma sociedade em estágio civilizatório avançado. Após a Constituição, a próxima legislação que dispõe sobre o assunto é o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Capítulo 3

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA

O paradigma legal que corresponde ao avanço institucional e político da Constituição de 1988 é a chamada *doutrina da proteção integral*, que ganhou forma com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei nº 8069 promulgada em 1990, dois anos após a Constituição. Este Estatuto está também em conformidade com a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Tratado ratificado em Assembleia Geral das Nações Unidas em novembro de 1989. E é a *legislação especial* mencionada no artigo nº 228 que regulamenta não apenas o que diz respeito às medidas socioeducativas, mas dispõe de maneira geral sobre tudo o que está relacionado à infância e adolescência no país. E, assim como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente permanece vigente nos dias atuais²⁰; por isso, será abordado de forma mais circunstanciada do que as legislações que o antecederam.

Antes de entrar no conteúdo do Estatuto, é importante oferecer uma panorâmica do contexto sócio-histórico da época em que este foi concebido. Diversos autores, como Rizzini (2004) e Faleiros (2009), sinalizam para o momento de ebulição social vivido no país nos anos anteriores à aprovação tanto do ECA, quanto da regulamentação dos artigos nº 227 e nº 228 da Constituição Federal. Mendez (2010), um eminente jurista argentino, estudioso das legislações referentes aos direitos infanto-juvenis internacionais, aponta a construção do ECA como o mais importante e participativo processo de formulação e aprovação de uma lei de direito infanto-juvenil na América

²⁰ Ano de 2010.

Latina.

A participação ativa de diversos segmentos da sociedade civil no processo de redemocratização do país e na ruptura formal²¹ com o regime militar, fez com que prevalecessem interesses na garantia de direitos, em detrimento do foco na correção das chamadas situações irregulares. Em conformidade com a Constituição Federal, o ECA descentraliza o poder de formulação e decisão das questões relacionadas à infância e adolescência, tanto em relação à concentração estatal quanto em relação à esfera jurídica. Isso significa dizer que a sociedade civil obteve acesso às esferas de proposição e deliberação das políticas e ações para a infância e adolescência, por meio dos Conselhos de Direitos e das Conferências de direitos realizadas periodicamente, e asseguradas pela lei. Além disso, houve a ampliação de atribuições do Ministério Público, como representante dos interesses da sociedade, frente ao judiciário, desconcentrando, assim, as decisões acerca de crianças e adolescentes que tiveram direitos violados ou violaram a lei (CURY (org), 2002).

A chegada da nova legislação foi acompanhada de um embasamento teórico complexo que a sustenta em quatro pilares imbricados: a concepção da criança e do adolescente como *sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento humano*, cujas necessidades devem ser supridas em *prioridade absoluta*, e em conformidade com a perspectiva da *proteção integral* a estes sujeitos. A operacionalização destes princípios envolve a articulação entre família, comunidade, e poder público. Num movimento nítido de substituição, a *proteção integral* assume o lugar de objeto do Estatuto, enunciado já no primeiro artigo da lei, assim como a *situação irregular* era o objeto do Código de Menores de 1979.

²¹ Por “ruptura formal” o que se pretende expressar é que a transição do regime militar para o regime democrático não foi instantânea e substantiva, a não ser do ponto de vista formal.

Por se tratar da lei vigente no momento atual, é importante que se conheça o Estatuto da Criança e do Adolescente como um todo, isto é, que se compreenda a sua estrutura geral, pois isso possibilitará maior conhecimento da parte dedicada às medidas socioeducativas.

O Estatuto, no total, possui 267 artigos divididos em dois Livros: a Parte Geral, que vai do artigo 1º ao art. 85, e a Parte Especial, do art. 86 ao art. 258. A parte das Disposições Finais e Transitórias vai do art. 259 ao art. 267. Na Parte Geral, os artigos 1º ao 6º compõem o Título I, denominado *Das Disposições Preliminares*. O Título II, que vai do artigo 7º ao art. 69, aborda os *Direitos Fundamentais*, que, por sua vez, estão divididos em seis subgrupos. O Título III é referente à *Prevenção*, relacionada à ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente (art. 70). A Parte Especial, por seu turno, é dividida em seis títulos, que abordam, em sequência: a *Política de Atendimento*, *Medidas de Proteção*, a *Prática de Ato Infracional*, *Medidas Aplicáveis aos Pais ou Responsável*, *Conselho Tutelar*, *Acesso à Justiça e Crimes*, e *Infrações Administrativas*.

É possível perceber um encadeamento lógico na sequência dos temas abordados no Estatuto, o qual discorre, em primeiro lugar, sobre os direitos dos quais as crianças e adolescentes são titulares, prosseguindo com os mecanismos de prevenção à violação desses direitos, em especial aqueles que lhes são particulares pela condição peculiar de desenvolvimento. Define a política de atendimento das necessidades desses sujeitos e passa a discorrer sobre os instrumentos legais e institucionais de execução da relação de direitos e deveres estabelecida para cada um dos sujeitos (crianças, adolescentes, adultos, comunidade, poder público, judiciário, e outras mais), e também das relações estabelecidas entre estes²².

²² Entre os variados aspectos de que trata esta Lei, serão aprofundados aqui apenas aqueles a que possuem relação mais estreita com o objeto deste capítulo.

O Título I, *Das Disposições Preliminares*, concentra e resume a matriz conceitual discutida acima. Em outras palavras, é no Título I que são mencionadas categorias como a *proteção integral*, presente no artigo 1º. A definição de criança e adolescente utilizada na Lei consta do artigo 2º e define que criança é a pessoa com até 12 anos incompletos e adolescente é a pessoa entre 12 e 18 anos incompletos. Contudo, foi aberta uma relevante exceção no Parágrafo Único deste artigo, estendendo a Lei a pessoas entre 18 e 21 anos de idade²³. O artigo 3º determina que qualquer direito inerente à pessoa humana que não esteja explícito no Estatuto, sem prejudicar a doutrina da proteção integral, será também objeto desta Lei. O artigo 4º descreve uma relação de direitos que devem ser garantidos à criança e ao adolescente. Além disso, elenca a família, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público, responsabilizando-os pela efetivação dos direitos no artigo referido. É ainda no artigo 4º do Estatuto que surge pela primeira vez a categoria *prioridade absoluta*, que é detalhada em seu Parágrafo Único. O artigo 5º desloca o foco do prisma dos direitos positivos para os direitos negativos, isto é, aquilo a que o público-alvo da lei tem *direito a não vivenciar*. E o artigo 6º é onde se enuncia o princípio da *condição peculiar de pessoa em desenvolvimento*, princípio este que vem acompanhado de outros igualmente importantes para a compreensão do Estatuto, como o da *primazia dos fins sociais* a que se dirige a Lei, e as *exigências do bem comum*.

O Livro II, na segunda parte do Estatuto, dedica-se basicamente à prescrição teórica e operacional da *política de atendimento* destinada à criança e ao adolescente. Está dividido em sete títulos, que são: Da Política de Atendimento

²³ A presença deste Parágrafo Único é fundamental para o objeto deste trabalho, haja vista que uma das aplicações mais recorrentes deste Parágrafo se dá no cumprimento de medidas socioeducativas, nas ocasiões em que a duração da medida se estende além dos 18 anos do adolescente

(I), Das Medidas de Proteção (II), Da Prática de Ato Infracional (III), Das Medidas Pertinentes aos Pais ou Responsável (IV), Do Conselho Tutelar (V), Do Acesso à Justiça (VI), e Dos Crimes e das Infrações Administrativas (VII).

O Título I dispõe sobre as diretrizes gerais pelas quais se norteará a execução da política de atendimento, em seu Capítulo I. Com isto, o Estatuto institui mecanismos para operacionalizar o disposto na sua Parte Geral, bem como no artigo 227 da Constituição Federal, tendo tal operacionalização seu fundamento no artigo 204 da referida Carta Magna (SÊDA, 2002). Dispõe ainda, o referido Título, sobre as *entidades de atendimento*, por meio das quais a política de atendimento será executada. Entre estas entidades estão também as instituições que executam as medidas socioeducativas, incluindo a medida de liberdade assistida. O artigo 86 assim determina: “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.” Essa mesma concepção ganhará maior amplitude no que concerne às medidas socioeducativas, com o conceito de *incompletude constitucional* abordado no SINASE (2006, p.24), que será posteriormente abordado.

As linhas de atendimento especificadas nos cinco incisos do mesmo artigo estão de acordo com a metodologia proposta na Constituição Federal e vão do geral ao específico: Políticas sociais básicas (I); políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem (II); serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão (III); serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos (IV); proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente (V).

Em uma das mais importantes páginas virtuais sobre direitos da criança e do adolescente, o portal Pró Menino, foi publicado um texto de Antônio da Costa²⁴ no qual o autor aborda a política de atendimento proposta pelo ECA. Ao discorrer sobre as linhas de atendimento, Costa sugere que a organização entre tais linhas se dá de forma piramidal, semelhantemente às pirâmides nutricionais, onde as políticas sociais básicas corresponderiam à base da pirâmide e, conseqüentemente, ao estrato mais largo, e assim sucessivamente, até o topo, correspondente à proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente, sendo também o estrato mais estreito. Entretanto, apesar das elucidativas contribuições presentes no texto, não é essa a dinâmica de interação observada a partir de uma perspectiva dialética. Em primeiro lugar, não se observa nem na normativa e nem na operacionalização empírica a superposição entre as linhas de atendimento, como indica o desenho de Costa, mas sim uma correlação dinâmica, variante em cada caso. A título de exemplo entre as várias situações possíveis, uma criança que não possui a necessidade de acessar a política de assistência social, pode necessitar do acesso constante aos serviços de prevenção ou atendimento a vítimas das violações descritas no inciso III.

Além dessa não verticalização de necessidades, outro aspecto que se compreende de forma distinta é a referente à verticalização da importância de cada uma das linhas. A partir do prisma analítico adotado neste trabalho, fatos como o caráter supletivo da política de assistência social ou o caráter basilar das necessidades humanas a serem supridas com as políticas do inciso I, não as tornam mais ou menos importantes por serem supletivas, básicas, ou mesmo específicas. Ao contrário, em vez de obedecerem a uma disposição piramidal, as

²⁴ O texto e a figura estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/7e182eb6-075b-4064-9550-d7c08701a19f/Default.aspx>

cinco linhas de atendimento são interdependentes e a operacionalização adequada de cada uma está atrelada à operacionalização das demais. Afinal, nos termos do próprio Estatuto, a política de atendimento se fará através de um *conjunto articulado* de ações.

A política de atendimento tem suas diretrizes especificadas no artigo 88, que preconiza em seus incisos: a municipalização do atendimento (I); a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (II); a criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa (III); a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente (IV); a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial à adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional (V); a mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (VI). Os comentários a seguir versarão sobre alguns desses incisos.

O inciso II diz respeito a uma importante inovação, referente à criação dos Conselhos de direitos da criança e do adolescente, uma instância composta paritariamente por representantes do Estado e da sociedade civil, e que delibera, entre outros aspectos, sobre as recomendações de políticas resultantes das Conferências dos direitos da criança e do adolescente, realizadas em âmbito local, estadual/distrital, e nacional. Dessas Conferências participam um grande número de representantes do Estado e de organizações da sociedade civil envolvidos e interessados na causa e na temática por elas abraçadas, e,

principalmente, das próprias crianças e adolescentes, cuja participação vem aumentando a cada ano. A criação destes mecanismos de participação e de controle democrático corresponde à regulamentação do artigo 204 da Constituição Federal de 1988, e confere legitimidade e legalidade a esses mecanismos, além de tornar instituída a participação de organizações populares e dos usuários que, até então, atuavam em dinâmica instituinte, conforme elucida Rizzini (2004).

O inciso III determina e faz recomendações acerca da *criação de programas específicos*. Entretanto, conferindo o conteúdo do Estatuto desde o seu início até o artigo 88, observa-se que não há descrições sobre o que viriam a ser esses programas. Conforme análise há pouco realizada acerca da política de atendimento e de suas linhas de atendimento, a Lei fala em: *ações* (art. 86); em *programas de assistência social*; em *caráter supletivo* (art. 87 inc. II), e em *serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial* (art. 87 inc. III). Contudo, a resposta ao que seria o significado dos *programas específicos* parece estar no artigo 90, que dispõe sobre as *entidades de atendimento*. Neste artigo estão listados sete regimes de *programas de proteção e socioeducativos*, dos quais a expressão *programas específicos* deve ser sinônimo. Esta parece ser uma espécie de imprecisão conceitual do Estatuto, que se utiliza de categorias distintas para um mesmo objeto. Mas a reflexão sobre o inciso III continuará a ser contemplada na discussão posterior do artigo 90 desta Lei.

O inciso IV aborda a criação de fundos destinados à infância e à juventude, garantindo, assim, à política que trata desses segmentos, orçamento exclusivo, além dos recursos provenientes de outras fontes, como os da seguridade social. Este assunto é aprofundado pela Lei nº 8242 de 1991, da criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança – CONANDA.

O disposto no inciso V é de importância central ao tema deste trabalho,

pois trata da integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, determinando que estes órgãos estejam situados preferencialmente em um mesmo local. Todavia, tomando-se como exemplo o Distrito Federal, percebe-se que a realidade operacional encontra-se muito distante do que prevê o Estatuto, tendo em vista que, até o fim de 2008, a Vara da Infância e Juventude era centralizada no Plano Piloto, região central, extremamente distante de muitas das regiões periféricas²⁵. Além disso, não há no Distrito Federal, capital do país, nenhuma cidade onde estes cinco órgãos mencionados na Lei coexistam em um mesmo local. Ainda sobre o inciso V, vale deixar claro que, a partir da perspectiva teórico-metodológica adotada neste trabalho, a efetivação desta determinação legal é imprescindível para que os direitos infanto-juvenis sejam concretizados, pois parte-se da tese de que os direitos se complementam mutuamente e necessitam avançar em sua totalidade, da mesma forma que o ser humano, titular desses direitos, é indivisível e não tem suas necessidades humanas atendidas com a garantia isolada de um ou outro direito. Assim, apesar de o texto legal se restringir aos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional, a integração entre tais órgãos beneficiaria também àqueles que sofreram violação de seus direitos, uma vez que necessitam da proteção do mesmo conjunto de órgãos. No que diz respeito ao termo *preferencialmente*, é pertinente a explicação de Sêda (2002) de que a não obrigatoriedade é regida pelo princípio da municipalização do atendimento, o que leva em consideração as diferentes realidades territoriais brasileiras. Contudo, é importante atentar para a abertura da possibilidade de não se implementar a convergência destes serviços em um

²⁵ A partir de 17 de novembro de 2008 criou-se uma nova Vara da Infância e Juventude em Samambaia, o que veio a facilitar o acesso dos moradores desta região à justiça infanto-juvenil. Contudo, cabe destacar que a VIJ implementada em Samambaia é destinada apenas a adolescentes autores de ato infracional, evidenciando a política de foco penalista em detrimento da garantia de direitos violados.

mesmo local, sob o respaldo da não obrigatoriedade.

O conteúdo do inciso VI não está diretamente relacionado ao tema deste trabalho; contudo, ele tem sua importância quando o que se observa da opinião pública a respeito da temática dos adolescentes envolvidos em atos infracionais é, via de regra, carregada de preconceitos estigmatizantes e penalistas. Tal visão se faz presente mesmo em espaços como a escola, onde se presume maior conhecimento das questões atinentes à adolescência, conforme relata a pesquisa de Abramovay (2009), quando aborda a visão dos professores sobre determinados grupos de estudantes. Nos meios de comunicação esse tipo de visão é recorrente. O trabalho de monitoramento realizado pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI, tem mostrado o quanto a mídia brasileira trata crianças e adolescentes de forma pejorativa e despreparada, a ponto de a Agência ter de lançar uma série de guias²⁶, com o intuito de possibilitar maior qualificação à cobertura de assuntos relacionados à infância e adolescência; e também de repensar a veiculação midiática em geral de assuntos relacionados ou direcionados a esse público, cooperando, dessa forma, com a implementação do inciso VI aqui discutido. O cumprimento deste inciso ocasionará um olhar diferenciado para a realidade dos adolescentes envolvidos em atos infracionais, a partir da mobilização da opinião pública, que não deve se restringir ao objetivo da *participação dos diversos segmentos da sociedade*, como indica o Estatuto, mas abarcar a mobilização para a compreensão da perspectiva da proteção integral, à qual devem estar sujeitos crianças e adolescentes.

O capítulo II do Estatuto versa sobre as entidades de atendimento, e no artigo 90, inciso V deste Capítulo, a liberdade assistida é pela primeira vez citada diretamente no Estatuto da Criança e do Adolescente. Além da liberdade assistida, estão relacionados neste artigo outros seis regimes, um em cada

²⁶ Cf. www.andi.org.br – seção de Guias e Manuais. Acesso em 24/04/2010.

inciso, da seguinte forma: I - orientação e apoio sociofamiliar; II - apoio socioeducativo em meio aberto; III - colocação familiar; IV – abrigo; V - liberdade assistida; VI – semiliberdade; VII – internação. Dos sete, os quatro primeiros incisos se desdobram nas *medidas específicas de proteção*, também chamadas *medidas protetivas*, pormenorizadas nos artigos nº 98 a nº 102. Os outros três incisos se referem a medidas socioeducativas, isto é, medidas aplicadas a adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais, numa perspectiva quase inversa ao das medidas de proteção, que, por sua vez, se aplicam quando se identifica ameaça ou efetiva infração de direitos de crianças e adolescentes.

O *caput* do artigo 90 determina que: “As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes”. O texto se aplica a unidades governamentais e não-governamentais, inclusive no aspecto do planejamento e execução de seus programas. Isso significa que os programas socioeducativos de liberdade podem ser diversificados, de acordo com o planejamento e forma de execução de cada unidade. Contudo, vale salientar que, com a publicação do SINASE, a medida de liberdade assistida passou a se subdividir em duas modalidades gerais: a liberdade assistida institucional (LAI) e a liberdade assistida comunitária (LAC).

Retomando a discussão do inciso III do art. 88 do Estatuto, observa-se a convergência entre os dois textos, sendo que o art. 88 ressalta o princípio da descentralização político-administrativa, enquanto o art. 90 dispõe sobre a responsabilidade própria de cada unidade. Essa independência e descentralização propiciada pelo ECA traz também um risco: o do não cumprimento do disposto no art. 86, que trata da articulação entre as ações,

governamentais ou não, e entre cada esfera de governo. Na verdade, a desarticulação entre as ações, programas e políticas sociais é um dos maiores desafios enfrentados historicamente pelo Estado democrático de direito, sendo um exemplo disso a desarticulação entre a medida de liberdade assistida e os demais programas e políticas sociais.

Cabe registrar, ainda, a existência do parágrafo único neste artigo, que dispõe sobre a necessidade de submeter ao crivo do Conselho de direitos cada programa ofertado pelas entidades de atendimento, modificando a lógica anterior das leis anteriores, restrita à esfera federal do governo e ao judiciário. A figura responsável atual, o Conselho de direitos da criança e do adolescente é, como já mencionado, uma entidade de representatividade diversificada, com representantes da sociedade civil e do Estado, e também municipalizada.

Quando o texto do artigo 90 define a natureza dos programas a serem executados pelas entidades de atendimento, a legislação faz referência a *programas de proteção e socioeducativos*. O enunciado do texto está em conformidade com a estrutura do Estatuto, que dedica, no Livro II, Título II, às medidas de proteção, e, o Título III, à prática de ato infracional, no qual é destinado o capítulo IV às medidas socioeducativas. Entretanto, no segundo inciso o artigo 90 menciona o regime de *apoio socioeducativo em meio aberto*, utilizando o termo *socioeducativo* sem conotação sancionatória de resposta a ato infracional, mas sim protetiva. Disso se depreende que, mais do que um descuido acidental, tal falha parece congruente com a imprecisão conceitual refletida não só na teoria, mas também na prática, acerca do *socioeducativo*. Ora relacionada a características como sanção e obrigatoriedade, ora presente no rol de direitos, a categoria *socioeducativo* permanece carente de definição precisa. Aliás, a concepção indiferenciada entre proteção e responsabilização, e entre direito e obrigação não é nova, e está presente também nas legislações

anteriores, como os Códigos de Menores de 1927 e 1979, que consideravam os indivíduos que violavam as leis e os que tinham seus direitos violados em uma mesma situação, a situação irregular.

A medida socioeducativa não se situa no polo da proteção, nem tampouco no polo da punição. Trata-se, na verdade, de um fenômeno de natureza complexa, dialética, que agrega respostas sancionatórias a uma violação das leis, restringindo direitos individuais, ao mesmo tempo em que garante, e até mesmo promove, direitos sociais, como é o caso particular das necessidades pedagógicas de adolescentes que transgridem a lei. Essa discussão sobre a natureza complexa das medidas socioeducativas será retomada mais adiante, aplicada à medida de liberdade assistida especificamente.

Os regimes enunciados no artigo 90 são desmembrados e tratados em suas especificidades a partir do título II, artigo 98, que dispõe acerca das medidas de proteção, e do título III, que dispõe sobre a prática de ato infracional, sendo o capítulo IV especificamente destinado às medidas socioeducativas. Novamente aqui se observa a lógica garantista e protetiva do Estatuto, quando se atém, em primeiro lugar, às medidas destinadas a proteger crianças e adolescentes da ameaça ou da efetiva violação de seus direitos legais, para só então se referir ao momento em que estas praticam infrações à lei. E mesmo quando passa a se referir à prática de ato infracional, é importante destacar que, anteriormente ao capítulo das medidas socioeducativas, figuram dois capítulos garantistas, o capítulo II, sobre os direitos individuais, e o capítulo III, sobre as garantias processuais asseguradas ao adolescente a quem se atribua prática de ato infracional.

As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis, de acordo com o artigo 98, em três abrangentes hipóteses: por ação ou omissão da sociedade ou do Estado (I); por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável

(II); e em razão de condutas da própria criança ou adolescente (III). O rol de medidas disposto no artigo 101 contém: encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade (I); orientação, apoio e acompanhamento temporários (II); matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental (III); inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente (IV); requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial (V); inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos (VI); abrigo em entidade (VII); colocação em família substituta (VIII).

Com o objetivo de prevenir e remediar a violação de direitos de crianças e adolescentes, as medidas de proteção são um pilar fundamental para a sustentação do paradigma da proteção integral, bem como do sistema de garantia de direitos (SGD), conceituado em documentos posteriores ao ECA como, por exemplo, o próprio SINASE (2006). Além disso, ocupam papel imprescindível na efetividade das medidas socioeducativas. É sabido que a maior parte da parcela de adolescentes que comete atos infracionais possui um histórico de violação de seus direitos, sobretudo em razão de *ação ou omissão do Estado*, nos termos do inciso I do artigo 98 do Estatuto. Este fato é evidente empiricamente e estudos, como o de Mário Volpi (2002), revelam a violação de direitos como característica majoritária entre os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, que, a partir do Estatuto, são compreendidos como cidadãos, mas com uma cidadania que, em muitos aspectos, ainda não chegou a “sair do papel”²⁷. Desse modo, as medidas protetivas são, ou deveriam ser,

²⁷ É digno de nota o livro *O Cidadão de Papel*, de Gilberto Dimenstein (1999). De pouca densidade teórica, mas muito didático, apresenta a ideia do cidadão de papel como sendo aquele indivíduo (representante de um determinado grupo) que, embora titular de diversos direitos previstos numa legislação avançada, não consegue exercê-los em seu cotidiano.

aplicadas com frequência, em conjunto com as medidas socioeducativas, de modo a garantir os objetivos pretendidos com o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

O título III, que vai do artigo 103 ao artigo 128, trata da *prática de ato infracional* e se divide entre cinco capítulos: disposições gerais (I); dos direitos individuais (II); das garantias processuais (III); das medidas socioeducativas (IV); e da remissão (V). Como se pode observar, até abordar as medidas socioeducativas a Lei se preocupa em alicerçar a matéria, tratando os direitos individuais relacionados ao adolescente a que se atribui a prática de ato infracional e suas garantias processuais. O primeiro esforço do Estatuto foi o de definir esse novo conceito denominado *ato infracional*, bem como a fixação da faixa etária considerada inimputável. O capítulo I, das *Disposições Gerais*, composto por três artigos, traz estas definições.

A definição de ato infracional encontra-se no artigo 1º: “Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal”. O artigo 2º determina a faixa etária considerada inimputável, fixando que: “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às medidas previstas nesta lei”. Estes dois artigos reúnem duas das maiores polêmicas existentes em torno do Estatuto.

A denominação da prática de crimes e contravenções penais como sendo atos infracionais é alvo recorrente de críticas por parte de vertentes penalistas. Um dos principais argumentos é o de que os atos infracionais praticados por adolescentes não diferem daquilo que praticam os adultos, referendado pelo Código Penal para a classificação dos atos infracionais. Apesar da razoabilidade da argumentação, a retomada do aspecto histórico do Estatuto, discutido neste capítulo, evidencia o esforço em diferenciar o tratamento dispensado a crianças e adolescentes do dispensado aos adultos em todos os aspectos possíveis,

incluindo a linguagem a ser utilizada (AMARANTE, 2002), dada a sua importância para a manutenção ou a transformação de uma determinada concepção²⁸.

Por sua vez, a questão da inimputabilidade penal de pessoas com menos de dezoito anos é discutida não apenas no âmbito conceitual, mas também no âmbito legal, por meio de projetos de lei que tramitam na esfera legislativa²⁹, visando o rebaixamento desta idade para dezesseis anos. As principais motivações para isto decorrem da visão penalista de que a atual idade penal está diretamente relacionada aos elevados índices de criminalidade do país. Entre os vários contra-argumentos possíveis, a simples retomada da concepção protetiva e garantista do Estatuto revela que a aposta na proteção e na educação para esta parcela da população que se encontra em peculiar condição de desenvolvimento, não está em conformidade com as sentenças alongadas e nem tampouco com a proposta penal apresentada ao público adulto. É fato que o Estatuto da Criança e do Adolescente está distante de sua plena aplicação, e que as condições das medidas socioeducativas guardam, às vezes, mais semelhanças com o sistema penal do que diferenças, mas este fato deve indicar que a realidade ainda não se adequou à lei, sendo este o alvo a ser alcançado.

Além disso, as medidas socioeducativas propostas pelo Estatuto não deixam de se caracterizar como forma de punição ao adolescente que violou as leis, objetivando mostrar as consequências negativas de seus atos delituosos,

²⁸ Michel Foucault (1979) analisa a capilaridade existente nas relações de poder presente em *locus* até então com frequência ignorados, como, por exemplo, a escolha dos termos a serem utilizados para designar uma determinada prática, como é o caso do Estatuto.

²⁹ O Portal dos Direitos da Criança e do Adolescente listou pelo menos cinco Projetos de Emenda Constitucional que visam reduzir a idade penal de 18 para 16 anos. Uma das propostas é inclusive da autoria do ex-governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, à época senador da República. Acesso: <http://www.direitosdacrianca.org.br/midia/sala-de-imprensa/sugestoes-de-pauta/cj-aprecia-emendas-a-pec-da-maioridade-penal> (acesso em 5 de agosto de 2010).

desconstruindo o argumento da impunidade dos adolescentes na vigência do ECA. É fato que, para crianças, isto é, pessoas com até 12 anos incompletos, não são previstas medidas socioeducativas, mas apenas as medidas de proteção, expostas no artigo 101, de acordo com o artigo 105.

Os artigos do 106 ao 111, capítulos II e III, elencam uma série de direitos individuais a serem garantidos em caso de suspeita e comprovação da prática de ato infracional. Estipular direitos legais para sujeitos que se encontram em contexto de violações legais é uma medida consoante com o paradigma da proteção integral proposta a partir do ECA, e é também uma forma de ruptura com a arbitrariedade presente nas legislações anteriores, sobretudo o Código de Menores de 1979 - que, via de regra, era aplicado com alta margem de discricionariedade dos tempos da ditadura militar.

Merece destaque o artigo 108, que estabelece o prazo de 45 dias como limite para a internação provisória de adolescentes. Mas, apesar de tal dispositivo possuir conotação de excepcionalidade, a aplicação de internação provisória é uma prática recorrente e desprovida de critério, observado no fato de que a grande maioria dos adolescentes que cumpre internação provisória e não é sentenciada a cumprir a medida de internação. A aplicação da internação provisória, desprovida de critérios objetivos, acaba por prejudicar uma expressiva parcela de adolescentes, na medida em que retira por 45 dias o indivíduo do contexto escolar, do trabalho e de outras atividades, ocasionando reprovação na escola, demissões no trabalho, entre outras consequências. O que se percebe é que a aplicação da internação provisória passou a ter função de medida socioeducativa, deixando de ser uma ferramenta utilizada excepcionalmente para ser aplicada com a mesma regularidade das demais medidas.

O capítulo IV, artigos 112 a 125, refere-se às medidas socioeducativas e

possui setes seções. A seção I traz as disposições gerais sobre o assunto e lista as possibilidades de medidas socioeducativas aplicáveis, seguindo a ordem de gravidade das medidas: I – advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semiliberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

As seis primeiras medidas seguem uma ordem de gravidade, sendo a liberdade assistida a quarta neste rol. Contudo, chama atenção a sétima medida socioeducativa da lista. Trata-se, esta, na verdade, de um conjunto das medidas protetivas, previstas no artigo 101. Provavelmente, a inserção do inciso VII, que possibilita a aplicação de “qualquer uma das [medidas] previstas no art. 101, I a VI”, tem por objetivo indicar que as possibilidades de intervenção em casos de prática de atos infracionais não se restringem apenas às medidas destinadas exclusivamente para este fim, sendo cabíveis também as medidas de proteção, aplicáveis em casos de violação de direitos, comuns na vida de adolescentes autores de atos infracionais. Entretanto, ao inserir no rol de medidas socioeducativas as medidas específicas de proteção, o Estatuto gera, pelo menos, dois desdobramentos problemáticos.

O primeiro diz respeito à possibilidade de não se aplicar apenas uma medida de proteção em resposta à prática de ato infracional, já que as medidas de proteção não possuem prazo mínimo e nem sanção em caso de descumprimento por parte do adolescente. Assim, em que pese ser esta uma compreensão possibilitada pela própria redação do Estatuto, é provável que as autoridades competentes proibam este tipo de prática, caso venha a ser adotada. O segundo desdobramento é o fato de que a inserção das medidas de proteção no rol de medidas socioeducativas indica a existência de uma indefinição nos conceitos de medidas de proteção e socioeducativas. E,

novamente, mais do que uma falha acidental, esta indefinição se coaduna com outras já expostas e discutidas neste trabalho, além de repercutir em aspectos práticos, como a própria medida de liberdade assistida que, historicamente, tem sua definição a oscilar entre resposta ao ato infracional e medida para proteção de adolescentes³⁰.

Além dos sete incisos que discriminam as medidas socioeducativas aplicáveis em caso de prática de ato infracional, o artigo 112 possui ainda três parágrafos, dos quais dois merecem atenção. O parágrafo primeiro determina que as medidas socioeducativas sejam regidas pelo princípio da proporcionalidade, considerando, no ato de aplicação da medida, não apenas o ato infracional em si, mas também o seu contexto. Por ser uma premissa sutil, é comum que este parágrafo seja violado e adolescentes sejam injustiçados com medidas desproporcionais; todavia, é algo a ser sempre perseguido por todos os sujeitos inseridos neste contexto. O parágrafo terceiro é outro dispositivo do Estatuto constantemente violado; e adolescentes com transtornos e deficiências mentais de variados graus são submetidos a medidas socioeducativas, ignorando-se a determinação do Estatuto, inclusive no que diz respeito à capacidade de cumprimento à medida, além de revelar a indiferença em relação à saúde mental infanto-juvenil por parte do Estado.

O Título IV finaliza a sequência de medidas previstas no ECA, desta vez aplicáveis não a crianças e adolescentes, mas a seus pais. Intimamente articuladas com as medidas de proteção e socioeducativas, a proposta de medidas aplicáveis aos pais carece de suporte para a sua efetivação. De modo singular no caso da liberdade assistida, na qual o adolescente cumpre a medida socioeducativa em liberdade, a postura dos familiares é um dos aspectos mais importantes para favorecer o cumprimento ou também o descumprimento às

³⁰ No Capítulo 4, esta discussão é retomada no contexto da liberdade assistida.

exigências da medida. Todavia, não há mecanismos suficientes para articular, fiscalizar e avaliar o cumprimento simultâneo das medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis, limitando, assim, no caso da liberdade assistida, suas possibilidades.

Capítulo 4

O processo histórico da liberdade assistida

Nos capítulos anteriores, foi tecido o processo histórico das medidas socioeducativas como um todo até o período atual. Ao longo desse processo, tornou-se possível identificar os marcos históricos da liberdade assistida. Neste capítulo, a história da medida de liberdade assistida será aprofundada, com o objetivo de apontar e discutir suas particularidades e transformações³¹, além de possibilitar maior compreensão do seu contexto atual.

4.1. - A origem da liberdade assistida: as primeiras legislações

Como sinalizado no início do Capítulo 2, o primeiro dispositivo jurídico em meio aberto destinado a menores surgiu em 1921, presente na Lei nº 4242, e era denominado *livramento condicional*. Assim dizia a Lei em seu art. 3º, do § 33 ao § 36 :

§33. O menor internado em escola de reforma poderá obter livramento condicional concorrendo as seguintes condições:

- a) si tiver 16 annos completos;
- b) si houver cumprido metade do tempo de internação
- c) si não for reincidente;
- d) si fôr julgado moralmente regenerado;
- e) si estiver apto a ganhar honradamente a vida, ou tiver meios de subsistencia, ou quem lh'os ministre;
- f) si a pessoa, ou família em cuja companhia tiver de ir viver, fôr considerada idonea de modo a não poder presumir-se reincidencia.

§ 34. Os menores que obtiverem livramento condicional ficarão, durante o

³¹ Dada a antiguidade da Lei e a dificuldade de acesso a este e outros materiais na íntegra, foram consultadas fontes secundárias que reproduziram excertos das partes pertinentes ao assunto. De igual modo, dada a dificuldade de acesso a essas bibliografias que realizaram tais reproduções, os excertos mais pertinentes serão aqui também reproduzidos na íntegra, com um intuito de possibilitar o acesso aos textos originais, ainda que de forma adaptada.

tempo que faltar para o cumprimento da internação, sob a vigilância da autoridade competente e aos cuidados do Patronato.

§ 35. O livramento condicional será revogado si o menor commetter algum crime ou contravenção que importe pena restrictiva da liberdade, ou não cumprir alguma das clausulas da concessão. Em tal caso, o menor será de novo internado, e o tempo decorrido durante o livramento não será computado. Decorrido, porém, todo o tempo, que faltava, sem que o livramento seja revogado, a liberdade se tornará definitiva.

§ 36. O livramento condicional será concedido por decisão do juiz competente, mediante iniciativa e proposta de director da respectiva escola, o qual justificará a conveniencia da concessão em fundamentado relatório.

De acordo com a referida Lei, o primeiro mecanismo jurídico de punição a menores em liberdade é um tipo de suspensão da pena tradicionalmente imposta, vinculada a uma série de condicionalidades. A contagem do tempo de cumprimento da pena revela que a medida não era de fato uma alternativa, mas uma espécie de benefício, acrescido da vigilância a que era submetida o 'menor'. Além disso, é evidente o caráter moralista que norteia sua aplicação. A alínea 'f' evidencia a tônica da *situação irregular*, privando de receber o livramento o 'menor' que, porventura, atenda aos demais requisitos, mas não possua familiares ou responsáveis que os atendam.

A partir das legislações subsequentes, passa-se a falar não mais em livramento condicional, mas em *liberdade vigiada*. No que diz respeito à liberdade vigiada, Fernandes (1998) trouxe uma significativa contribuição, apontando a imprecisão relacionada ao surgimento desta medida. Autores como Alyrio Cavallieri (1978) afirmavam que seu surgimento havia sido com a promulgação do Código de Menores de 1927; contudo, era no Decreto nº 16.272, promulgado em 1923, que se encontrava a primeira menção à liberdade vigiada. Esse Decreto dispunha sobre o assunto nos artigos 32 a 35, sendo que o artigo 32 apresentava a medida e expunha suas condicionalidades:

Art. 32. O menor internado em escola de reforma poderá obter liberdade vigiada, concorrendo as seguintes condições:

- a) si tiver 16 annos completos;
- b) si houver cumprido metade, pelo menos, do tempo de internação;
- c) si não houver praticado outra infração;
- d) si fôr julgado moralmente regenerado;
- e) si estiver apto a ganhar honradamente a vida, ou tiver meios de subsistencia, ou quem lh'os ministre;
- f) si a pessoa, ou família, em cuja companhia tenha de viver, fôr considerada idônea, de modo que seja presumível não commetter outra infração.

Em cotejo com a lei de 1921, que tratava do chamado *livramento condicional*, é notório que o artigo 32 do Decreto 16.272/1923 reproduz quase na íntegra o parágrafo 33 do artigo 3º da Lei nº 4.242/1921. Além de substituir *livramento condicional* por *liberdade vigiada*, as demais modificações trazidas pela nova redação do artigo não apresentam relevância. Por outro lado, se o termo *livramento condicional*, de 1921, não expressa o carácter de vigilância e controle da medida, o Decreto de 1923 os expõe explicitamente, a começar pela nova terminologia adotada para se referir à medida.

Apesar da reprodução da lei anterior no artigo 32, o art. 33 do Decreto de 1923 trouxe diversas alterações e novas determinações para esta medida, a saber:

Art. 33 A liberdade vigiada consiste em ficar o menor em companhia e sob a responsabilidade dos paes, tutor ou guarda, aos cuidados de um patronato, e sob a vigilância do juiz, de accôrdo com os preceitos seguintes:

- 1º. A vigilância sobre os menores será exercida pela pessoa e sob a forma determinada pelo respectivo juiz.
- 2º. O juiz póde impor aos menores as regras de procedimento e aos seus responsaveis as condições, que achar convenientes.
- 3º. O menor fica obrigado a comparecer em juizo nos dias e horas que foram designados. Em caso de morte, mudança de residencia, ou ausencia não autorizada do menor, os paes, o tutor ou guarda são obrigados a prevenir o juiz sem demora.

4º. Nos casos do art. 25 §§ 2º e 6º, entre as condições que o juiz póde estabelecer para a entrega do menor, compreende-se a obrigação dos paes ou tutor ou guarda de pagarem uma indemnização ao offendido e as custas do processo.

5º. A vigilância não excederá de um anno.

6º. A transgressão dos preceitos impostos pelo juiz é punível:

- a) com multa de 10\$ a 100\$ aos paes ou tutor ou guarda, se da sua parte tiver havido negligencia ou tolerancia pela falta commettida;
- b) com a detenção do menor até oito dias;
- c) com a remoção do menor.

Entre a Lei 4242/1921 e o Decreto 16.272/1923, uma significativa mudança diz respeito à responsabilidade de acompanhar o 'menor'. Na Lei, o livramento condicional era possibilitado ao 'menor' somente sob a responsabilidade de um patronato, enquanto no Decreto, tal responsabilidade foi estendida também aos pais ou responsáveis. A ampliação dos poderes do juiz também é notória, a quem foi permitida a imposição discricionária de “regras de procedimento”, cuja transgressão poderia vir a ser respondida em pecúnia, como prescreve a alínea 'a' do parágrafo 6º.

Outro ponto que deve ser destacado é o parágrafo 5º do mesmo artigo, que determina um prazo máximo para a execução da medida. Tal ponto chama atenção e contrasta com a legislação atual, em que não há prazo máximo estipulado e nem determinação de prazos máximos, estabelecidos individualmente ao adolescente em cumprimento de liberdade assistida. Os artigos 34 e 35 desse Decreto são a reprodução integral dos parágrafos 35 e 36 da Lei de 1921, exceto pela substituição do termo *livramento condicional* por *liberdade vigiada*.

A legislação subsequente a dispor sobre a liberdade vigiada é o Decreto Legislativo nº 5083, de 1926, de autoria do juiz Mello Mattos, discutido no Capítulo 2 desta Dissertação. Como já foi dito, este Decreto instituiu o Código

de Menores, de 1927, e tudo o que concerne à liberdade vigiada foi, de modo geral, incorporado pela nova legislação.

4.2. - O Código de 1927: A liberdade vigiada

No Código de Menores de 1927, consolidador das leis de assistência e proteção a menores da época, a questão da liberdade vigiada consta do Capítulo VIII de sua Parte Geral, do art. 92 ao 100. Trata-se de um capítulo de pouca originalidade, revelando a reprodução de uma legislação pela outra desde Lei de 1921. O art. 92, reproduz o conteúdo do art. 33 do Decreto 16.272/1923, que tratava dos preceitos da liberdade vigiada, trazendo apenas alterações de pouca relevância. O artigo 94, que trata dos casos de concessão e revogação da liberdade vigiada, replica art. 34 do Decreto de 1923 que, por sua vez, é réplica do § 35 do artigo 3º da Lei 4.242/1921. O artigo 95 é idêntico ao art. 53 do Decreto 5.083, de 1926 que, por seu turno, é réplica do art. 35 do Decreto de 1923 e do § 36 do art. 3º da Lei de 1921, sem alterações que mudem o sentido do texto. O artigo 96 do Código de 1927 foi também extraído do Decreto de 1926, replicando seu artigo 53, assim como o artigo 97, que trata da impossibilidade de liberação do 'menor' em caso de não haver “suficientes garantias de moralidade” por parte família ou responsáveis, o qual reproduziu o art. 55 deste mesmo Decreto (FERNANDES, 1998).

Uma característica digna de nota é a concepção de liberdade vigiada presente no Código de Menores de 1927. Neste Código, a liberdade vigiada figura como sendo uma *medida*, ao passo que a *internação* é compreendida como uma *pena* de fato. Além disso, a aplicação da liberdade vigiada possuía a conotação de benefício ou dádiva. E o fato de a medida ter caráter de suspensão da pena de internação, desde sua primeira aparição na legislação brasileira, em 1921, acabou por corroborar tal concepção. Apesar da ruptura teórica

propiciada pela promulgação do ECA³², a percepção de que a medida de liberdade assistida ainda é uma benesse subsiste até os dias atuais e está presente no imaginário de adolescentes, de familiares e de operadores do próprio sistema.

O artigo 98 do Código de 1927 reproduz o art. 56 do Decreto de 1926 ao tratar de procedimentos da liberdade vigiada, nos seguintes termos:

Art. 98. A pessoa encarregada da vigilancia é obrigada a velar continuamente pelo comportamento do menor, e a visitá-lo frequentemente na casa ou em qualquer outro local, onde se ache internado. Não pôde, porém, penetrar á noite nas habitações sem o consentimento do dono da casa. Quem impedir o seu licito ingresso será punido com as penas dos arts. 124 e 134, do Codigo Penal.

§1º. Deve tambem fazer periodicamente, conforme lhe fôr determinado, e todas as vezes que considerar util, relatório ao juiz sobre a situação moral e material do menor, e tudo o que interessar á sorte deste.

§2º. Em vista das informações do encarregado da vigilancia, ou espontaneamente, em caso de máo comportamento ou de perigo moral do menor em liberdade vigiada, assim como no caso de serem creados embaraços systematicos á vigilancia, o juiz pôde chamar à sua presença o menor, os paes, tutor ou guarda, para tomar esclarecimento e adoptar a providencia que convier.”

Do exposto, depreende-se que é notório o caráter de controle e vigilância nos procedimentos de execução da liberdade vigiada. A função da pessoa encarregada da vigilância ao comportamento do chamado menor apresenta-se restrita ao cometimento ou não de infrações, isto é, àquilo que o Código de Menores de 1979 irá caracterizar como *situação irregular*. Instrumentos como o relatório e o chamamento do 'menor' e, ou, de seus familiares à presença do juiz compõem a medida de liberdade vigiada e estão presentes até hoje, com transformações no decorrer do tempo, no bojo da medida de liberdade assistida estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente.

³² A promulgação do ECA será discutida adiante, no subitem 4.4 deste trabalho.

O artigo 99 do Código de 1927, que dispõe sobre as condições necessárias para a concessão da liberdade vigiada ao chamado *menor*, reproduz na íntegra o conteúdo do art. 52 do Decreto nº 5083 de 1926 que, por sua vez, reproduziu o art. 32 do Decreto nº 16.272 de 1923, cuja origem está no §33 do art. 3º da Lei nº 4.242 de 1921.

O artigo 100, último artigo referente à liberdade vigiada no Código de 1927, estende a possibilidade de aplicação da medida a uma série de situações, inclusive em casos em que não havia ocorrido infrações, com o intuito de promover a segurança ou a moralidade:

“Art. 100: Além do caso do artigo anterior, o juiz ou tribunal pôde pôr o menor em liberdade vigiada nos casos dos artigos, 36, 45 n. IV, 55, *a e b*, 58 § 1º, 68 § 3º, 72, 73, 81, 175 n. I, 179 ns. I e II, e sempre que julgar necessario á segurança ou moralidade do menor”.

Pode-se observar que, além da imprecisão que possibilita a vasta aplicação da medida “sempre que julgar necessário à segurança ou moralidade do menor”, os demais casos estão referenciados em um conjunto de artigos, dentre os quais, alguns serão ressaltados e discutidos a seguir.

Art. 36: “É lícito ao juiz ou tribunal deixar de aplicar a suspensão do patrio poder, si o pae ou mãe se comprometter a internar o filho ou os filhos, em estabelecimento de educação, ou garantir, sob fiança, que os filhos serão bem tratados”

O artigo dispõe sobre situações relacionadas à competência dos pais, e não do 'menor'. Entretanto, é facultado ao juiz a decisão de que o 'menor' receba a medida de liberdade vigiada, ainda que não tenha cometido qualquer ato infracional.

Art. 45. O pae ou a mãe inhibido do patrio poder não pôde ser reintegrado, senão depois de preenchidasas seguintes condições:

(...)

IV: ficar o menor sob a vigilância do juiz ou tribunal durante um anno.

Entende-se, pelo conteúdo do artigo, que a vigilância à qual se refere conota a proteção do chamado menor, haja vista a situação de inibição do pátrio poder dos pais sobre este. Contudo, tal situação indica a ambivalência, ou mesmo a ambiguidade da medida de liberdade vigiada, uma vez que ela é adotada tanto para os casos em que o 'menor' infringe a lei, quanto para casos em que os seus direitos são infringidos. Até mesmo o uso do termo *vigilância* é destoante daquilo que pretende o artigo. E, tendo em vista que a infração à lei parte dos pais, e não do adolescente, deveriam ser os pais o alvo de vigilância, e não o adolescente.

Art. 55. A autoridade, a quem incumbir a assistência e protecção aos menores, ordenará a apprehensão daquelles de que houver noticia, ou lhe forem presentes, como abandonados, os depositará em lugar conveniente, e providenciará sobre sua guarda, educação e vigilancia, podendo, conforme a idade, instrucção, profissão, saude, abandono ou perversão do menor e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, adoptar uma das seguintes decisões:

- a) entregal-o aos paes ou tutor ou pessoa encarregada de sua guarda, sem condição alguma ou sob as condições que julgar uteis á saude, segurança e moralidade do menor;
- b) entregal-o a pessoa idonea, ou internal-o em hospital, asylo, instituto de educação, officina, escola de presevação ou de reforma;

Aqui, a liberdade vigiada seria aplicada com a entrega do adolescente aos seus pais, responsáveis, ou demais atores relacionadas no texto. A situação é semelhante à do artigo anterior, o 45, segundo o qual a medida que deveria ser destinada a punir adolescentes autores de atos infracionais é aplicada também àqueles que se encontram em situação de direitos violados, desta vez em situação social de intensidade ainda maior, por se tratar de crianças e adolescentes em situação de abandono. Merece destaque a ação proposta pela legislação em caso de crianças e adolescentes nesta situação, pois, de acordo

com o artigo, a autoridade deverá *depositá-los* em local “conveniente”. A expressão que retrata o tratamento dispensado aos chamados menores esvazia o eufemismo nas nomenclaturas presentes na alínea 'b', tais como “instituto de educação”, “escola de preservação”, etc. , que não condizem com a realidade destas instituições (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Art. 58: “Feita a prova exigida no artigo antecedente, o menor poderá ser entregue por decisão do juiz”.

§ 1º. O menor, que fôr entregue, poderá ficar durante um prazo, não superior a um anno, sob a vigilancia do juiz, si assim fôr julgado necessário”.

A 'prova exigida', de que trata o artigo 57, está relacionada à verificação da situação socioeconômica dos pais ou responsáveis pelo 'menor abandonado', de modo a garantir que a entrega deste a seus pais não lhe traga prejuízos. Portanto, caso a situação socioeconômica indicasse ser desfavorável ao retorno do 'menor abandonado', a liberdade vigiada poderia ser aplicada, não com conotação punitiva, mas como mecanismo de vigilância do adolescente.

Art. 68: O menor de 14 annos, indigitado autor ou cumplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submettido a processo penal de especie alguma; a autoridade competente tomará sómente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punivel e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva.

§ 3º si o menor não fôr abandonado, nem pervertido, nem estiver em perigo do o ser, nem precisar de tratamento especial, a autoridade o deixará com os paes ou tutor ou pessoa sob cuja guarda viva, podendo fazel-o mediante condições que julgar uteis.

Talvez a liberdade vigiada seja uma destas 'condições úteis'. Esta é uma característica do Código de 1927: a aplicação de medidas conforme o julgamento acerca da perversão, perigo moral, entre outros. Este é um caso em que a liberdade vigiada é também aplicável a adolescentes com menos de 14

anos. Como diz o *caput* do artigo, o adolescente com menos de 14 anos não recebe pena alguma, contudo, o artigo 100, ao possibilitar a aplicação da liberdade vigiada nestes casos, ou abre uma exceção ou compreende a liberdade vigiada como não sendo uma medida aplicável apenas em casos de cometimento de infração.

Os demais casos citados no artigo 100 se referem à prática de contravenções e sentenças de internação mais brandas, que poderiam se converter na aplicação da liberdade vigiada, além da aplicação de exames 'médico-psicológicos' e pedagógicos para proferimento da sentença, sendo a liberdade vigiada uma das possibilidades, a depender do 'estado moral' e 'social' do adolescente.

Um autor contemporâneo ao Código de Menores de 1927, citado por Fernandes (1998), revela o contexto social da época em relação aos adolescentes que se encontravam em cumprimento de liberdade vigiada. Trata-se de Lemos Britto, segundo o qual:

Há no Rio [de Janeiro] numerosos menores em liberdade vigiada que a sociedade não conhece como tais, o que é indispensável, pois a hipocrisia humana seria capaz de afastar dos meios honestos, como se fossem criaturas taradas e perigosas, pobres crianças que erraram, se o Juiz deixasse transparecer a situação em que elas se encontram ou desse a publicar suas sentenças (BRITTO, apud FERNANDES, 1998, p. 123).

O pensamento de Britto revela o aspecto dificultador da sociedade em que vivia o 'menor' em liberdade vigiada. Porém, a discriminação e a segregação abordadas pelo autor não deixaram de existir com as transformações da legislação infanto-juvenil. Ainda hoje o adolescente autor de ato infracional sofre com a incapacidade da sociedade de receber e dar suporte ao seu próprio adolescente. Mesmo em espaços como o ambiente escolar, dos quais se presumiria um tratamento qualificado, observa-se a presença severa do

estigma sobre estes adolescentes, como revela o estudo de Abramovay, em entrevista aos profissionais de escolas do Distrito Federal. Entre os vários depoimentos estigmatizantes, o trecho abaixo resume a essência do pensamento difundido neste ambiente:

Esse aluno [LA] é um perigo. Ele é a fruta podre. Eu o visualizo como a fruta podre dentro de um cesto de frutas saudáveis. Porque se ele é um bandido e está sendo inserido dentro da escola, é o lobo que vai pegar suas ovelhas, certo? Ele é inserido na comunidade escolar, onde existem seres humanos em formação (ABRAMOVAY, 2009, p. 183).

Após a vigência de mais de cinquenta anos do Código de Menores de 1927, a Lei que de fato o substituiu e o revogou foi o chamado Novo Código de Menores, promulgado pela Lei 6697, de 10 de outubro de 1979. Contudo, conforme Fernandes (1998), existiram outras leis vigentes neste ínterim. Aquilo que nelas encontra-se relacionado à liberdade vigiada se restringe a pequenas passagens, além do fato de não revogarem o Código vigente, guardando, na verdade, uma relação de convergência com o mesmo. Em razão de seu valor histórico como leis relacionadas à história da liberdade assistida, o conteúdo destas leis, no que diz respeito à liberdade vigiada, será aqui reproduzido.

O Decreto-Lei 6.026, de 1943 é a primeira legislação subsequente ao Código de Mello Mattos, e seu artigo 2º, alínea 'b', § 3º dispõe sobre a possibilidade dada ao juiz de aplicar a 'vigilância', observados alguns critérios e prazos, como se pode conferir:

Art. 2º, alínea b, §3º: “O Juiz poderá sujeitar o menor desligado em virtude de cessação da periculosidade a vigilância, nas condições e pelo prazo que fixar, e cassar o desligamento no caso de inobservância das condições ou de nova revelação de periculosidade.”

Na Lei 5258 de 1967, a liberdade vigiada aparece em contexto de ampliação de poderes para o juiz e ampliações de prazos para punições,

condizentes com o contexto de regime de ditadura militar. Segue o trecho da Lei que está relacionado à liberdade vigiada:

Art. 2º, b, §7º: O Juiz deverá sujeitar o menor desligado em virtude da cessação da periculosidade a vigilância, nas condições que estabelecer, e por prazo não inferior a um ano, e cassar o desligamento se houver inobservância das condições ou nova revelação de periculosidade, caso em que dilatará o prazo mínimo da internação dentro do máximo estipulado no artigo 2º, §1º, aumentada de um têrço.

O menor e os responsáveis por sua guarda serão advertidos pelo Juiz das condições da liberdade vigiada, a qual se aplica em não contrariar esta Lei o disposto no Capítulo VIII da Parte Geral do Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927 (Código de Menores)

A fiscalização da observância das condições da liberdade vigiada ficará a cargo dos agentes do Juízo, que poderá confiá-la a particulares idôneos, mediante compromisso.

Se durante a internação ou liberdade vigiada o menor praticar novo fato no termos do inciso 'b' dêste artigo, proceder-se-á na forma do artigo 3º e seus parágrafos. Neste caso o Juiz poderá dilatar o prazo mínimo da internação a que estava sujeito o menor, além de aumentar êsse prazo do que fixar pela prática do novo fato, na forma do disposto nos parágrafos dêste artigo.”

Quanto à Lei nº 5.439 de 1968, no que tange a liberdade vigiada, a Lei reproduziu em seu Artigo 2º inciso II, parágrafo 2º o mesmo texto do Art. 2º, b, §3º do Decreto-Lei nº 6026/1943.

4.3 - O Código de Menores de 1979: A criação da liberdade assistida

Com a promulgação do chamado Novo Código de Menores, em 1979, as legislações brasileiras passaram a falar em *liberdade assistida*, deixando de utilizar a expressão *liberdade vigiada*. Entretanto, a primeira finalidade desta 'nova' medida é justamente a de *vigiar* o chamado *menor*, conforme o artigo 38:

Art. 38: Aplicar-se-á o regime de liberdade assistida nas hipóteses previstas nos incisos V e VI do art. 2º desta Lei, para o fim de vigiar, auxiliar, tratar e orientar

o menor.

Parágrafo Único: A autoridade judiciária fixará as regras de conduta do menor e designará pessoa capacitada ou serviço especializado para acompanhar o caso.

O artigo 2º de que trata o texto é o dispositivo que define o que é considerado situação irregular para o Novo Código. Os seis incisos foram reproduzidos no subitem 3.3 deste trabalho, e os incisos V e VI referem-se respectivamente ao “desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária” e ao “autor de infração penal”. Percebe-se que a medida de liberdade assistida atende a diversas finalidades; e à autoridade judiciária foi designado o poder com discricionariedade suficiente para fixar as regras de conduta para cada adolescente, e também de designar a pessoa ou o serviço que julgue capacitados para acompanhar o caso.

Outro aspecto de definição imprecisa que dava margem a arbitrariedades era a questão do *desvio de conduta*, sobretudo pelo fato de estar relacionado à inadaptação familiar ou comunitária. É evidente o caráter funcionalista acrítico desta legislação em relação à dinâmica familiar e à não problematização da situação da comunidade em que vive o adolescente, presente na concepção de que a conduta imposta por estas duas esferas são sempre recomendáveis, e que qualquer desvio da parte do adolescente era condenável. A liberdade assistida aplicada em casos de desvio de conduta reafirma a possibilidade facultada ainda no Código de 1927 de aplicação da medida a situações que não constituem 'infração penal', denominada como 'ato infracional' pela legislação atual.

Sobre o caráter medicamentoso da liberdade assistida no novo Código de Menores, Cavallieri, um dos mais importantes juristas da época, elogiou a mudança na legislação. Disse o autor, à época da promulgação da lei, ao jornal

Folha de São Paulo: “o futuro Código de Menores vai mudar não só o rótulo, mas também o conteúdo da antiga liberdade vigiada, transformando-a numa medida de tratamento com a denominação de 'liberdade assistida” (CAVALLIERI, *apud* CÓDIGO DE MENORES, 1982 p. 195) . Disse também em seu livro *O Direito do Menor* (1978), que “desde a primeira lei que dela tratou, a medida variou desde a punição a terapia” (p. 163). Apesar de ter a exata conotação de terapia ou tratamento, o Código de 1927, ao abrir a possibilidade de aplicar a liberdade vigiada a adolescentes que não cometeram infrações, demonstra que a medida já não era apenas uma resposta ao comportamento transgressor.

À liberdade assistida do Código de 1979, foram atribuídas múltiplas finalidades. Contudo, a lei não se pronuncia a respeito do que seria o trabalho da medida em relação a “vigiar, auxiliar, tratar e orientar” o chamado *menor*, e nem faz menção ao modo pelo qual a aplicação da medida realizará tais ações, dado que a legislação não traz nada além dos artigos já discutidos. Apesar da mudança na nomenclatura e na infinidade de objetivos, a medida de liberdade assistida perdeu espaço e visibilidade na mudança do Código de 1927 para o Código de 1979, retrocedendo em termos de estrutura teórica e legal.

4.4 - A liberdade assistida no ECA – Lei 8.069/90

No tocante à liberdade assistida, o Estatuto da Criança e do Adolescente destinou, sobretudo, os artigos 118 e 119, inseridos no Capítulo IV, reservado às medidas socioeducativas. A estes artigos específicos da liberdade assistida, agregam-se os artigos relacionados às medidas socioeducativas de modo geral, além de toda a concepção teórica da proteção integral (art. 1º), o princípio da prioridade absoluta (art. 4º) e a concepção de crianças e adolescentes como

sujeitos de direitos (art. 3º) e em peculiar condição de desenvolvimento humano (art. 6º). Neste capítulo, optou-se por destacar e discutir cada trecho dos artigos específicos da liberdade assistida.

Uma das transformações de magnitude estrutural com a chegada do ECA foi justamente a mudança quase diametral de enfoque, passando-se a lidar com a infância e a adolescência brasileiras a partir do prisma da *proteção integral*, em vez daquilo que o Código de Menores denominou como *situação irregular*. Esta transformação trouxe consigo um complexo desafio para as medidas socioeducativas: considerar todas as novas premissas presentes no Estatuto, mesmo no momento em que o adolescente transgredir a lei. Este desafio é posto de forma particular tanto para a liberdade assistida como para cada uma das modalidades de medidas socioeducativas.

Entretanto, quando expõe sobre a medida de liberdade assistida, o Estatuto não traz definições objetivas acerca de sua natureza. Passa direto a dispor sobre aspectos pragmáticos, relacionados mais à aplicação da medida. Assim diz o artigo 118:

Art. 118. A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.

Este artigo estipula três finalidades para a medida socioeducativa de liberdade assistida: acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. Em comparação com as finalidades estipuladas no Código de 1979, observa-se permanência e mudança nas finalidades. Para o referido Código, as finalidades da medida eram: “vigiar, auxiliar, tratar e orientar o menor” (art. 38). A finalidade de *tratamento* foi de fato suprimida do novo texto, e a de *vigiar* parece ter sido substituída pela finalidade de *acompanhar*; isso demonstra a opção do Estatuto pela ressignificação do que antes era a vigilância do

adolescente, e pela exclusão da concepção medicamentosa das medidas socioeducativas, bem como a sua caracterização pela díade saúde – doença. As ações propostas para a medida de liberdade assistida são genéricas e de grande amplitude, e o que há de disposto sobre o assunto encontra-se nestes dois artigos. Não constam, por exemplo, critérios para definir em que situações a liberdade assistida é a medida mais adequada, o que pode abrir margem para discricionariedades passíveis de prejudicar o adolescente.

Outros instrumentos jurídicos de equivalente importância para a aplicação de medidas socioeducativas deveriam ser utilizados de maneira complementar ao disposto no ECA, para garantir o cumprimento dos princípios que o próprio Estatuto estabelece. A publicação organizada por Mário Volpi (2008), *Adolescentes privados de liberdade*, reúne as normativas nacionais e internacionais relacionadas à execução de medidas para adolescentes. Dentre elas, encontram-se as *Regras mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude*, também conhecida como *Regras de Beijing*, e a *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança*. De acordo com a regra de Beijing nº 17, a autoridade competente deve se pautar por princípios, como a proporcionalidade entre a resposta à infração e as circunstâncias e a gravidade da infração, assim como as necessidades e circunstâncias em que se encontra o 'menor' e as necessidades da sociedade. (17.1.a). Além disso, a regra nº 18 determina que a institucionalização dos adolescentes deva ser evitada ao máximo. Tais regras foram aprovadas pela ONU em 1985, cinco anos antes da promulgação do Estatuto, e devem ser utilizadas como parâmetro para a aplicação das medidas socioeducativas, uma vez que o Brasil é um dos países que recepcionou as regras.

§ 1º A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.

Este parágrafo, considerado em sua acepção literal, não encontra aplicação na realidade atual, a menos que este seja ressignificado, levando-se em conta a transformação do sistema socioeducativo ao longo do tempo. Da forma como está escrito, parece reproduzir o disposto no parágrafo único do art. 38 do CM de 1979, e talvez não tenha sido readequado à nova realidade. Diversos autores se pronunciaram a este respeito, sobretudo em obras de comentários ao ECA, publicados na década de 1990, e variaram acerca do significado da lei. Há teses de que a designação de pessoa capacitada é ato de execução, restrito à autoridade judiciária; e outras de que a entidade mencionada no texto poderia ser o conselho tutelar; há ainda indagações sobre o que caracterizaria a pessoa como 'capacitada', variando entre formação universitária, ou o assistente social, ou o educador, ou ainda membros dos Conselhos previstos no Estatuto (FERNANDES, 1998). De acordo com a interpretação de Ana Gonçalves Freitas, a pessoa capacitada deve ter formação na área de Humanidades, podendo pertencer ao quadro de servidores do poder judiciário, onde a estrutura judiciária o permitir, ou recrutada por meio de entidade ou programa de atendimento (2002)³³. Pereira e Mestriner (1999) ressaltam que esse tipo de designação pessoal do juiz é mais passível de ser aplicada em municípios de pequeno porte, onde eventualmente não haja programa institucional que realize este serviço.

Todavia, no contexto atual, a escolha da pessoa capacitada e a 'recomendação' por entidades ou programas de atendimento não mais estão a cargo do juiz. Entidades estatais ou da sociedade civil, com registros aprovados no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, é que são dotadas de autonomia para elaborar o programa e designar os profissionais, seja por

³³ A referida obra foi publicada pela primeira vez em 1992, mas, neste trabalho, a edição utilizada é a 4ª.

contratação, seja por concurso público, para o trabalho com a medida de liberdade assistida. Além disso, tem-se estabelecido o consenso de que não é papel do judiciário a execução das medidas socioeducativas, apesar de ser esta uma prática realizada ainda hoje³⁴. Tanto o profissional quanto o adolescente estão, geralmente, inseridos no programa da entidade, e o foco concentra-se no programa em sua totalidade, e não no profissional, ao contrário do que determina esse parágrafo.

§ 2º A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor.

O prazo da liberdade assistida que, nas leis anteriores, girava em torno de um ano, foi reduzido com a promulgação do Estatuto. Tal mudança é consonante com a reformulação conceitual da medida, tendo em vista que esta, nas legislações anteriores, era utilizada expressamente como forma de vigilância ao adolescente, a exemplo do último prazo estipulado para a medida, - “não inferior a um ano” - pela Lei nº 5.258/1967. O prazo de seis meses, estabelecido pelo ECA como tempo mínimo para que se possa realizar as atividades elencadas no artigo, é apenas um parâmetro geral, tendo em vista que o próprio parágrafo possibilita a prorrogação, substituição, ou mesmo revogação a qualquer tempo.

Merece destaque a utilização da expressão *substituição*. O Estatuto não se vale das terminologias *progressão* e *regressão* de medida, utilizadas pelo Código Penal (1940) para tratar das penas. Em se tratando de pena, é compreensível que a Lei utilize a idéia valorativa de progressão e regressão, considerando um

³⁴ Na própria capital do país, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF/DF era o órgão executor da medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade (PSC) até o ano de 2010, quando a medida passou a ser executada pela Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS.

regresso à necessidade de uma pena mais contundente, e um progresso à capacidade de receber penas abrandadas. A substituição, seja por medida mais grave, seja por medida mais branda, está relacionada justamente ao que determina o § 1º, acerca da adequação da medida à capacidade do adolescente para cumpri-la, reafirmando, assim, a natureza pedagógica da medida socioeducativa.

Apesar de o artigo dizer que a medida pode ser substituída por outra, é necessário ter em conta o que determina o art. 127, acerca da aplicação de medida socioeducativa em casos de remissão, ocasião em que não se pode aplicar medidas de privação de liberdade, limitando-se, assim, as possibilidades de substituição da medida de LA nestes casos, que são parte expressiva da totalidade. Face à crescente judicialização dos conflitos interpessoais, a Justiça encontrou nos mecanismos de suspensão ou interrupção de abertura do processo um meio de dar celeridade à resolução dos conflitos. Entretanto, a busca por celeridade dentro de uma estrutura judiciária insuficiente para lidar com a crescente demanda acabou transformando, em parte expressiva dos casos, mecanismos criados para a promoção da justiça em mecanismos de promoção de injustiças: ao promover análises e apurações superficiais afobadas, penalizam sujeitos por algo de que não são culpados, ou inocentam sujeitos de suas devidas transgressões pelas quais foram intimados a responder.

No contexto da liberdade assistida, muitas vezes também observado no caso da PSC, o adolescente recebe a remissão de seu processo em situações que necessitavam de devida apuração da denúncia. Isto se torna necessário tanto para inocentar o adolescente, que seria punido injustamente por meio da remissão cumulada com medidas socioeducativas, quanto para sentenciar de maneira mais adequada o adolescente que estava de fato envolvido com a prática de atos infracionais e necessitava sofrer as consequências de seus atos

como parte de seu processo de aprendizagem. Neste último caso, adolescentes que necessitavam ser julgados e devidamente sentenciados recebem, em vez disso, a remissão, isto é, o perdão da Justiça, juntamente com a possibilidade de descumprir as medidas socioeducativas a ele determinadas no ato da remissão, uma vez que não poderá ser penalizado com medidas mais drásticas, conforme expõe o procurador de justiça Mário Romera (2010).

Em relação à revogação da medida, de acordo com Freitas (2002), é possível que esta seja revogada inclusive com menos de seis meses transcorridos, caso se tenha alcançado a finalidade da medida. A escuta conjugada do Ministério Público, do defensor público e do orientador do adolescente também inova a dinâmica das medidas socioeducativas, descentralizando o poder de decisão, até então circunscrito ao juiz.

É de se observar que o texto não fala em prazo máximo para o cumprimento da medida. Além da própria indeterminação do Estatuto, é sabido que os adolescentes não têm recebido um prazo máximo fixado para a duração de sua medida nas sentenças. Em relação ao prazo mínimo, é notória a coerência com a finalidade de acompanhamento que possui a medida, sendo o prazo para o cumprimento da mesma algo a ser construído ao longo do acompanhamento do adolescente. Todavia, não fixar um prazo máximo, mesmo que não seja definitivo, proporciona um contexto de insegurança jurídica, uma vez que a punição a ser cumprida pelo adolescente parece não ter fim.

A primeira vista, não estabelecer um prazo para o término da medida de LA parece ser coerente com os propósitos desta medida, fundamentalmente relacionados ao acompanhamento e à 'promoção social' do adolescente, tendo em conta que é no decorrer desse trabalho que se pode estimar com algum embasamento o período pelo qual o sujeito necessitará ser acompanhado. Todavia, é importante para o sujeito que recebe a medida socioeducativa a

informação acerca da duração desta imposição, assim como para a pessoa ou instituição responsável por ela, para que se possa estabelecer ações embasadas num intervalo de tempo determinado. Uma possibilidade de conciliação entre as demandas por fixar e não fixar um prazo final seria o estabelecimento de um prazo provisório, que serviria como referencial, tanto para o adolescente quanto para as pessoas e instituições responsáveis pela execução da medida, embora o prazo estivesse passível de redefinição, conforme os resultados da medida.

Art. 119. Incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos, entre outros:

A figura do orientador, atualmente cognominado *socioeducador*, ocupa, talvez, o papel de maior importância entre os elementos que constituem a medida de liberdade assistida. É o socioeducador, em sua relação com o adolescente, por sua vez cognominado *socioeducando*, quem movimenta a engrenagem principal da estrutura de execução da medida. As incumbências destinadas a esse sujeito estão dispostas no e o artigo 119. Acerca disso, autores que comentaram o artigo em suas obras concordam entre si, ao dizerem que os encargos listados não esgotam o rol de atividades possíveis e desejáveis para o trabalho com a liberdade assistida. A esse respeito, Freitas (2002) considera que: “O rol de atividades (...) expresso nos incs. I a III é meramente exemplificativo, sendo o *minimum minimorum* a ser seguido pelo orientador” (p. 390, 391).

Quanto ao “apoio e supervisão da autoridade competente”, pouco se discute a respeito. De acordo com o entendimento de Munir Cury, a 'autoridade competente' corresponde à autoridade judiciária (CURY, 2002). Contudo, é razoável inferir que, nos casos em que liberdade assistida foi aplicada na remissão do processo, a autoridade competente passa a ser a autoridade do Ministério Público. O fato é que, seja em relação ao primeiro, seja em relação ao segundo, o apoio e a supervisão a serem realizados pela autoridade competente

é algo que ainda carece de definição e de efetividade no cotidiano das medidas socioeducativas. A exemplo da conhecida realidade do Distrito Federal, a interação entre a Vara da Infância e Juventude e os programas de liberdade assistida é mínima, geralmente restrita às obrigações mais básicas, como, por exemplo: solicitação e repasse de dados quantitativos de total de adolescentes vinculados ao programa; solicitação e envio de ofícios de vinculação, revogação da medida; pedidos e envios de relatórios acerca do cumprimento à medida, solicitação e repasse de informações acerca da situação processual de adolescentes, entre outras atividades correlatas, que respondem por apenas uma parte do que se pode realizar em termos de 'apoio' e 'supervisão'.

As incumbências determinadas ao socioeducador de liberdade assistida são:

I - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social;

A promoção social do adolescente e de sua família marca a inflexão promovida pelo Estatuto no que diz respeito à forma como lidar com os contextos que não estão adequados à doutrina da proteção integral. Conforme discussão já realizada neste trabalho, quando os Códigos de Menores consideravam a família desfavorável ao 'tratamento' do adolescente, isto acabava servindo-lhe como uma espécie de nova punição. Isto porque tanto a aplicação de uma medida mais grave, quanto a não aplicação de medida mais branda, como a liberdade assistida, dependiam não apenas da situação do adolescente, mas também de sua família, caso esta não oferecesse 'garantias morais' suficientes, conforme o art. 97 do CM 1927 e o art. 55 do Decreto nº 5.083/1926. Na vigência do Estatuto, a medida passa a ser aplicada considerando-se, sobretudo, a capacidade do adolescente para cumpri-la, as circunstâncias de cada caso, e a gravidade da infração, conforme determina o

art. 112 § 1º. Apesar disso, sabe-se que uma expressiva parcela dos magistrados ainda rege suas decisões por princípios menoristas, isto é, originados na doutrina dos Códigos de Menores, sentenciando adolescentes de maneira desigual, em razão de seu contexto familiar ou mesmo econômico, conforme demonstra o estudo de Ciarallo e Almeida (2009).

Na vigência do Estatuto, a família deixa de ser determinante para a aplicação ou não aplicação de medidas e passa a ser compreendida como um *locus* que deve dispor de condições suficientes para garantir ao adolescente um extenso leque de direitos, conforme postula o art. 4º da nova lei. Dessa forma, a família também deve ser objeto de intervenção, por meio da aplicação de medidas protetivas, que visem adequá-la ao lugar a que é chamada a ocupar no ordenamento do Estatuto. Vale destacar que o conceito de família adotado pelo ECA não se restringe ao modelo clássico de família, composto pelo casal de genitores e seus filhos, que residem num mesmo domicílio. Na concepção do Estatuto, tal é a ênfase à convivência familiar, que esta é compreendida como um aspecto do direito à liberdade (art. 16, V). A concepção de família se divide entre família natural e substituta (cap. III). Não se trata de uma concepção rígida, mas sim norteadora por princípios básicos de definição, dentre os quais a promoção e a não violação aos direitos *infanto-juvenis* se destaca como princípio norteador.

O mesmo ocorre em relação à comunidade³⁵ em que vive o adolescente. Sob o prisma das legislações anteriores, a relação entre o adolescente e sua comunidade poderia constituir-se num determinante para a aplicação de

³⁵ Em que pese a pertinente discussão acerca do que significa 'comunidade' em tempos de capitalismo e de modernidade, esta categoria não será problematizada aqui, tendo em vista que a lei demonstra tratar-se de um sentido específico, intuitivo e não rígido quando utiliza este termo. Desta forma, será adotado aqui o conceito de comunidade que parece emanar do Estatuto em sua totalidade, qual seja, o meio, ou os meios onde o adolescente vive, e as pessoas com quem o adolescente convive neste meio. Isto inclui vizinhos, instituições locais, como ONGs e igrejas, entre outros.

medidas, como a de liberdade assistida, caso fosse constatada situação de *desvio de conduta*, em razão de inadaptação por parte do adolescente ao seu meio familiar e comunitário (art. 2º V), desconsiderando a possibilidade de que a comunidade é que poderia ser a parte que necessitava de intervenção. O Estatuto da Criança e do Adolescente considera esta possibilidade e, na verdade, inverte a lógica de tal relação, ao considerar o adolescente como sujeito de um amplo conjunto de direitos, e a comunidade como responsável pelo dever de garanti-los a seus adolescentes.

A expressão 'promover socialmente', utilizada pelo Estatuto neste artigo é ampla, abstrata, e abre margem para diversificadas compreensões, inclusive antagônicas. Um exemplo concreto, e ocorrido já na era do ECA, foi a política implementada pelo então presidente Fernando Collor, que fundara o Ministério da Criança (MELLO, 1990), supostamente dedicado às questões particulares da infância e adolescência brasileira, o que foi, contudo, um processo de autopromoção de seu governo, realizado de forma demagógica, cujo ícone pode ser a nomeação de um ministro criança, como se a promoção de uma criança ao cargo de ministro representasse qualquer tipo de emancipação deste público.

Outro exemplo que também carrega características de promoção social aspirada pelos adolescentes, a título de reflexão, é o tráfico de drogas por adolescentes. Parte expressiva dos adolescentes em cumprimento de liberdade assistida se deve à prática de tráfico de drogas, sendo que, no Distrito Federal, esta é a 4ª prática mais frequente de ato infracional, atrás apenas das práticas de roubo, furto e porte de arma de fogo, em ordem de incidência decrescente (GESFA/SEJUS, 2010). Considerando que um adolescente flagrado portando arma de fogo poderia estar em posse desta arma por questões relacionadas ao tráfico de drogas que não foram identificadas no momento do flagrante, aumenta ainda mais as possibilidades de incidência do tráfico entre os

adolescentes. A dinâmica do tráfico de drogas é análoga à dinâmica do mercado capitalista, sendo a ilegalidade, talvez, a única distinção entre elas. Trata-se de uma prática que oferece ao adolescente um retorno financeiro e material que nenhuma outra atividade lícita poderia lhe oferecer. Este retorno financeiro é o que possibilita ao adolescente de família de baixa renda o acesso à “cidadania capitalista”, isto é, à condição de existência como sujeito, não pelo acesso aos direitos sociais e individuais, mas pelo acesso às mercadorias capitalistas. É notório que, para o sujeito adolescente, a sua 'promoção social' não está tão atrelada ao acesso às políticas sociais, por exemplo, como está ao acesso a bens de consumo hipervalorizados pelos meios de comunicação.

Além disso, o machismo existente nas relações sociais no contexto brasileiro assume uma forma peculiar no contexto de prática de atos infracionais, no qual impera o que Ude (2007) classifica como *ethos guerreiro*. Nesse *ethos*, que pode ser compreendido como um conjunto de valores para o modo de vida compartilhado pelo grupo, a prática do tráfico de drogas é socialmente valorizada, por estar associada à coragem, imposição de respeito, e à posse de recursos materiais; ao passo que atividades como a escolarização ou a profissionalização são pouco valorizadas, ou mesmo desvalorizadas neste meio. Diante disso, nota-se que a promoção social pode ser alcançada mais facilmente pela transgressão à lei do que pelo seu cumprimento, evidenciando que o trabalho de implementação do Estatuto é contra-majoritário, em razão dos valores socioculturais presentes no contexto em vive o adolescente, sendo às vezes o inverso do que é valorizado pelo Estatuto.

Apesar do leque controverso de significados possíveis para a concepção de promoção social, alguns artigos que antecedem a discussão sobre a liberdade assistida possibilitam lastrear melhor o que o Estatuto pretende com esta expressão. O princípio hermenêutico presente no artigo 6º, acerca dos *fins sociais*

aos quais a lei se dirige, às *exigências do bem comum*, os *direitos individuais e coletivos*, e a *condição peculiar de pessoa em desenvolvimento* serve como lastro para a exclusão de iniciativas de promoção social que estejam em desacordo com tais princípios adotados pelo ECA.

Relacionando o objetivo de promoção social presente no inciso I do art. 119 com as prerrogativas do artigo 6º, além de outras já discutidas aqui, como as dos arts. de nº 1, 3, 4 e 5, torna-se possível a exclusão de iniciativas de promoção social que desrespeitem qualquer uma destas prerrogativas. Todavia, apesar da variedade de possibilidades de promoção social restantes, nota-se que o que propõe o inciso I do art. 119 está associado à inserção do adolescente e sua família em programas da política de assistência social. Quanto a isso, é importante que não se perca de vista a relevância das demais políticas sociais para a garantia da proteção integral à adolescência. Desta forma, para além da necessidade da inserção em programas oficiais ou comunitários de auxílio e assistência social, como diz a lei, é necessário o mapeamento das demais necessidades do adolescente e sua família, além do mapeamento das possibilidades 'oficiais ou comunitárias' de inserção nos programas e políticas sociais de saúde, habitação, cultura, lazer, bem como educação e profissionalização, acerca das quais tratam os incisos subsequentes.

Ainda sobre a relação entre a medida de liberdade assistida e as políticas sociais, é de se destacar um fenômeno observado no cotidiano da medida, no qual adolescentes e familiares por vezes demonstram ter a percepção de que suas necessidades serão supridas pelo próprio programa de liberdade assistida, e não por meio da articulação deste com outros programas e políticas com esta finalidade. Enquanto isso, o caráter sancionatório, que deveria ser central na medida socioeducativa, é substituído pelo de concretizar direitos. Embora a garantia de direitos seja fundamental para a compreensão das medidas

socioeducativas no formato inovador que propõe o Estatuto, esta é a ocupação central em medidas de proteção e nas políticas sociais há pouco mencionadas, e não das medidas socioeducativas.

O texto do inciso, assim como os demais artigos relacionados à LA, não evidenciam, todavia, o caráter sancionatório que se pressupõe em uma medida socioeducativa. Dessa forma, a relação que se deve estabelecer entre as orientações fornecidas ao adolescente e a obrigatoriedade de seu cumprimento segue indefinida quanto às implicações em caso do não cumprimento. Ampliando-se para o âmbito da família do adolescente, a questão se torna ainda mais tênue. No cotidiano do Distrito Federal, não se observa nenhuma implicação em caso de descumprimento destas orientações e do plano de atendimento, a não ser a dilatação do tempo de cumprimento à medida.

II - supervisionar a freqüência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula;

O inciso II é exclusivamente voltado ao processo de escolarização, a maior aposta do ECA, juntamente com a profissionalização e inserção no mundo do trabalho, discutidas no inciso seguinte. Pela forma como foi redigida a primeira parte do texto, é possível pressupor que o adolescente em liberdade assistida esteja estudando. A segunda parte, contudo, trata da promoção de sua matrícula, e aplica-se aos adolescentes que estão fora do sistema educacional. A discussão acerca do direito à educação encontra-se no Capítulo IV do Estatuto.

Considerando a redação desse inciso de maneira literal, a mensagem passada não é a de interlocução com as instituições da política de educação da localidade, como a unidade escolar e a diretoria regional de ensino, no caso do Distrito Federal, sobretudo no que diz respeito à matrícula, uma vez que é o órgão educacional que a promove, restando à unidade de liberdade assistida a

formalização de uma solicitação para promoção de matrícula. Entretanto, em que pese a redação imprecisa deste inciso, é necessário ponderá-lo conjuntamente com outros artigos da mesma legislação, para se obter, por meio de uma análise principiológica, uma compreensão mais ampla acerca deste dispositivo.

O artigo 86, inserido no Título que trata da Política de Atendimento no ECA, determina que tal política seja realizada a partir de um conjunto articulado de ações; e o art. 87 elenca, em primeiro lugar, nas Linhas de Atendimento, as políticas sociais básicas. O uso da expressão 'básicas' atrelada às políticas sociais, parece, partindo de uma perspectiva crítica acerca das necessidades humanas (PEREIRA, 2000), um contrassenso quando o que se propõe é garantir a proteção integral a um público, fazendo distinção entre os direitos sociais como básicos e não básicos. Não obstante, o que está exposto nestes dois artigos é que as políticas sociais são peças de suma importância para o alcance dos diversos objetivos do Estatuto.

Desta forma, é interessante que o supervisor imediato da frequência e do aproveitamento escolar do adolescente não seja o profissional da liberdade assistida, mas um profissional da unidade escolar, como o orientador escolar ou o assistente social, por exemplo. Ao profissional escolar caberia também o repasse das informações sobre o adolescente à unidade de LA, por meio de relatório. Além disso, é salutar que aconteçam encontros entre as equipes, para se (re)elaborar as estratégias de cumprimento ao ECA no que diz respeito ao adolescente em cumprimento de liberdade assistida, e também porque o diálogo verbal poderá trazer minúcias importantes para o trabalho que o relatório escrito não contém. Vale destacar que o contato entre escola e unidade de liberdade assistida é a única forma de possibilitar que o socioeducador realize um trabalho qualificado e próximo em relação à escolarização do

adolescente, até mesmo para cotejar as informações do relatório e o relato do próprio educando, possibilitando, assim, um novo rol de estratégias de intervenção, como, por exemplo: a reflexão acerca da veracidade de suas declarações; o amadurecimento de sua auto-percepção quanto à sua vivência escolar, a partir da comparação entre o relato da escola e o relato do educando; e a verificação das eventuais divergências entre as informações escolares e as do adolescente, entre outros.

Como se pôde notar, o texto do ECA indica que compete ao socioeducador os encargos relacionados à escolarização do adolescente, mas a aplicação da lei como um todo tem como princípio a articulação entre as políticas, o que requer dos profissionais da educação um papel ativo no processo de execução da liberdade assistida, na concepção socioeducativa do Estatuto. Todavia, a tentativa de interlocução entre a política de educação e a liberdade assistida levanta uma questão recorrente neste processo. Trata-se da revelação dos nomes dos adolescentes em cumprimento de LA para a equipe escolar. De acordo com o Estatuto, e como já mencionado, o processo de medida socioeducativa contra adolescente é executado em segredo de justiça, sendo do conhecimento apenas dos profissionais responsáveis pela execução deste processo, como os profissionais do judiciário e dos programas de execução de medidas socioeducativas, nos setores envolvidos com a medida. No caso de uma articulação efetiva com a política de educação, conseqüentemente parte das informações sigilosas sobre o adolescente necessitarão ser compartilhadas. Todavia, é necessário cautela no trato destas informações, a fim de evitar que as mesmas sejam utilizadas com finalidades contrárias ao que determina o Estatuto; isto é, que não sejam utilizadas para promover o preconceito, a estigmatização, a rotulação e a discriminação dos adolescentes em cumprimento de liberdade assistida no ambiente escolar, realidade

demonstrada por Abramovay em sua pesquisa (2009).

No que concerne à promoção da matrícula, como já foi dito, esta é efetivamente realizada pelo órgão responsável dentro da política de educação. Todavia, pode partir da unidade de liberdade assistida uma solicitação para a realização de matrícula de um ou de vários adolescentes. Diante de casos de recusa de matrícula, comumente observados na relação escola x LA, inclusive no âmbito do Distrito Federal, é recomendado o acionamento de dois outros órgãos do sistema de garantia de direitos: o Ministério Público, talvez o órgão mais citado ao longo do Estatuto, e o Conselho Tutelar, órgão criado pelo Estatuto e concebido para fazer face a situações exatamente como essa, tendo como atribuição principal “zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 131). Outro órgão com capacidade para determinar a matrícula de adolescentes em cumprimento de LA é o próprio Judiciário, que, por meio de ofício ou outro meio de comunicação adequado, pode determinar a efetivação deste direito garantido pelo ECA, em seu art. 53 inc. V.

Na realidade do Distrito Federal, a aplicação deste dispositivo encontra-se em processo de revisão, a partir de um projeto inovador, chamado “Escola: Tô dentro!!!”, realizado conjuntamente pela Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria de Justiça, e Ministério Público do Distrito Federal. Este projeto está inscrito na proposta do Estatuto de proteção integral, pautado pelo princípio da incompletude institucional, trazido pelo SINASE (2006), e serve para exemplificar uma forma contemporânea de cumprimento ao disposto neste artigo, compreendido de maneira ampliada.

III - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho;

A profissionalização e o trabalho são outras das principais ferramentas utilizadas pelo Estatuto, juntamente com a escolarização e com o

acompanhamento individual e familiar do adolescente. Considerada um misto de educação e trabalho, a profissionalização é dotada também de particularidades que dificultam a formulação de estratégias para sua efetiva aplicação.

Uma das particularidades que a profissionalização possui é o fato de estar fundamentalmente associada à esfera do mercado, ou seja, a uma relação de compra e venda, identificando-a não como direito, mas como mercadoria. Levando-se em conta que o perfil dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa é de baixa renda familiar, a parcela mais expressiva de possibilidades de profissionalização, pertencente ao mercado privado, encontra-se inacessível a esta população. E ainda que existam iniciativas públicas ou comunitárias, outro dificultador de caráter mercantil se impõe à etapa seguinte.

A empregabilidade na sociedade capitalista é regida pela dinâmica do mercado e não pela dinâmica do direito. Desse modo, não basta a mera oferta de cursos públicos e comunitários de profissionalização; é necessário que estas iniciativas sejam dotadas da qualidade exigida pelo mercado de trabalho. Do contrário, não atendem à finalidade estabelecida pelo Estatuto, respondendo, inclusive, por parte do desinteresse entre os adolescentes. Um terceiro dificultador é o fato de que, além de ter que vencer os obstáculos anteriores, a oportunidade de profissionalização deve ainda ter vagas o suficiente, ou reservar vagas para adolescentes em cumprimento de LA, dado que muitos destes se encontram com currículos inferiores ao dos demais, com altos índices de reprovação e evasão escolar.

É imbricada a estes e a outros dificultadores que se encontra a profissionalização do adolescente. Se esta profissionalização for a prática de estágio em vez de cursos, aliam-se aos demais dificultadores o preconceito e a discriminação, comuns quando se trata de adolescentes que cumprem ou já cumpriram alguma medida socioeducativa, chegando ao ponto de impedir-lhes

o acesso a uma vaga de estágio, ou mesmo desligando-os do programa de estágio quando se obtém informações relacionadas a passagens desses adolescentes pelo sistema socioeducativo. Diante disso, a simples oferta de cursos e vagas específicas parece ser insuficiente para transformar esta realidade, que parece necessitar de intervenções mais específicas do poder público.

Quanto à inserção no mercado de trabalho, este é um aspecto cuja análise requer maior cautela, pois se distingue da profissionalização, que é geralmente vista como positiva para o adolescente/jovem, enquanto a questão do trabalho é dotada de maiores antagonismos. A inserção no mercado de trabalho, recomendada pelo Estatuto, pode ser um dos caminhos mais eficazes para a ruptura com a prática de atos infracionais, tendo em vista o que já foi dito neste estudo sobre a relação entre trabalho, ato infracional, renda e consumo. Entretanto, há diversas inserções possíveis no mercado de trabalho e, a depender de qual for a inserção de cada adolescente, o efeito causado poderá ser o contrário do esperado. Isso está relacionado à baixa escolaridade e capacitação da maior parte dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, o que restringe, em muito, as possibilidades de emprego dessa população. Além disso, os ofícios mais comuns que lhes são oferecidos têm caráter temporário, não possuem vínculos formais, exigem intenso esforço físico, e apresentam reduzidas chances de progressão funcional, sem falar da baixa remuneração e pouca valorização social, que também é importante para a visibilidade destes adolescentes (SALES, 2007).

Levando-se em conta as experiências em trabalhos como vigiar carros, auxiliar de pedreiro, auxiliar de pintura, auxiliar de mecânica, empacotador em mercado, entre outros similares, os adolescentes e jovens que cumprem LA já possuem a tal 'inserção no mercado de trabalho', tendo início, às vezes, no próprio trabalho infantil. Ainda assim, é a inserção em trabalhos como esses que

leva o adolescente a se distanciar dos contextos que o levavam à prática de atos infracionais, além do contato com a geração de renda de maneira lícita e por meio de seu esforço, elementos que contribuem para o seu amadurecimento enquanto pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. Os obstáculos para a inserção qualificada no mercado de trabalho remetem à reflexão acerca da própria sociedade contemporânea e dos lugares possíveis a este conjunto de adolescentes dentro dela, conforme a discussão realizada no Capítulo 1.

Fica evidente que os encargos destinados ao orientador devem ser, na verdade, da forma como preconiza o artigo 86 do Estatuto e norteadas pelo princípio da incompletude institucional, presente no documento SINASE (2006). Isto quer dizer que estes encargos devem ser partilhados em um processo conjunto com a equipe de liberdade assistida como um todo, e ainda com os órgãos superiores, como, por exemplo, a Secretaria de Justiça, no caso do Distrito Federal. Exige ainda o diálogo entre Secretarias ou congêneres responsáveis pelas demais políticas, além da participação ativa da sociedade civil, seja no direcionamento das políticas voltadas ao adolescente, seja nas Conferências de direitos, ou seja, ainda, na disponibilização de serviços de iniciativa própria e na composição do atendimento ao adolescente.

IV - Apresentar relatório do caso.

Dos encargos listados no art. 119 do Estatuto, este é o que menos está relacionado ao trato direto com o adolescente, mas é igualmente importante no conjunto dos encargos da liberdade assistida. O relatório tem ocupado o lugar de principal instrumento de avaliação da situação do adolescente e é, via de regra, realizado pela unidade de liberdade assistida e enviado à Vara da Infância e Juventude, setor do Judiciário responsável pelo processo dos adolescentes. É por meio deste relatório que a autoridade competente

geralmente toma conhecimento da situação de cada adolescente em relação ao cumprimento da medida a que foi sentenciado e, por isso, é um elemento de grande valor na decisão do destino do adolescente em relação à medida em cumprimento.

No Distrito Federal, existem os relatórios informativos, avaliativos e técnicos. Os informativos são emitidos diante de situações relevantes na vida dos adolescentes e familiares, como mudança de endereço, acidentes graves, ou em casos de situações meramente processuais, como a constatação de que um determinado endereço ou número telefônico está incorreto, por exemplo. Os relatórios avaliativos são os principais, pois cumprem efetivamente a determinação do inc. IV do art. 119 do ECA, informando, com caráter analítico, o andamento e o desenvolvimento individual do adolescente na medida socioeducativa, além de conter um parecer especializado acerca da situação do adolescente quanto ao cumprimento da medida. Por fim, os relatórios técnicos são utilizados conforme a necessidade de informar a instituições do sistema de garantia de direitos que passarão a acompanhar, ou que já acompanham, o adolescente.

Assim como as equipes de acompanhamento ao adolescente são pautadas pela proposta da multidisciplinaridade, os relatórios deveriam ser, possuindo pareceres das diversas especialidades que compõem uma equipe de LA. Entretanto, tomando como exemplo o caso do Distrito Federal, os relatórios são o reflexo da organização atual das unidades de liberdade assistida. Com um total de 1723 adolescentes vinculados, 14 unidades, e 33 profissionais de nível superior, entre assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, perfazendo a média de 52 adolescentes para cada técnico, as equipes, em geral, realizam o acompanhamento aos adolescentes predominantemente com apenas um profissional, quando o ideal deveria ser a sua realização pelos diferentes

profissionais em cada caso. Mesmo o trabalho realizado pelo pedagogo, que possui uma dinâmica mais abrangente, capaz de envolver a totalidade dos adolescentes, acaba por se tornar um tanto superficial, dado o quantitativo de adolescentes desproporcional ao trabalho recomendado pelo documento SINASE. Conseqüentemente, os relatórios avaliativos são realizados por apenas um profissional, e possuem o parecer de apenas uma das especialidades. Excepcionalmente, dois ou mais especialistas convergem seus esforços em um determinado caso; entretanto, esta deveria ser a regra e não a exceção.

Outra característica peculiar do relatório é que, a depender de quem o produz, este instrumento pode ser orientado tanto pelo ECA e pelo SINASE, quanto pode ser pautado pelo viés menorista das legislações anteriores, ainda vigente no ideário de grande parte da população brasileira, e de profissionais que trabalham nesta área. Tal perspectiva tanto pode estar evidente no documento, como pode estar escamoteada na forma de compreensão acerca do contexto abordado, reproduzindo implicitamente o paradigma menorista, ou da situação irregular, quando, por exemplo, o adolescente é punido em razão de seu contexto sociofamiliar e / ou, econômico³⁶; ou, em outro extremo, quando o contexto do adolescente é desconsiderado, responsabilizando-o isoladamente, a partir da percepção restrita da realidade, na qual, por vezes, até mesmo as instituições do Estado são co-responsáveis, devido às suas ações ou omissões relacionadas ao adolescente. A produção de relatórios sobre cada caso de liberdade assistida é, como se pode notar, mais do que uma ferramenta neutra e meramente informativa. Nesses relatórios também estão presentes escolhas metodológicas que podem representar o paradigma do Estatuto da Criança e do

³⁶ Vale, a título de ilustração, mencionar um caso de relatório emitido após visita domiciliar, *no qual*, ao se constatar a situação de miserabilidade da família do adolescente, foi sugerido o abrigamento de todas as crianças mais novas, irmãs do adolescente, ferindo expressamente o art.23, que estabelece que a falta de recursos materiais não constitui motivo para a perda do poder familiar, prática recorrente nos tempos das legislações menoristas.

Adolescente, ou podem conceder sobrevida ao paradigma menorista da situação irregular. Com este inciso, o Estatuto encerra a seção correspondente à liberdade assistida.

Capítulo 5

A Liberdade Assistida no contexto atual

Sob a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente por vinte anos, a medida socioeducativa de liberdade vivencia um contexto de avanços, limites e possibilidades sobre o qual há uma escassa produção bibliográfica. Nos termos do livro *Medida Legal* (SPOSATO, 2008), “em geral, sabe-se muito pouco sobre a execução das medidas socioeducativas em meio aberto” (p. 15). Trata-se de uma lacuna que dificulta significativamente o processo de amadurecimento desta medida, uma vez que a realidade teórica e empírica da liberdade assistida não tem sido analisada e publicada para a apreciação e debate entre estudiosos e profissionais deste campo. A discussão realizada neste item tem, assim, o intuito de contribuir para o preenchimento desta lacuna, trazendo questões observadas ao longo da construção desta pesquisa, e ao longo dos anos vivenciados no processo de trabalho em uma unidade de liberdade assistida.

5.1 - A liberdade “desassistida”

A primeira questão que precisa ser discutida quando se trata do contexto atual é sobre como anda a realidade desta medida socioeducativa. E a própria busca pela descoberta desta realidade já indica a 'desassistência' da medida de LA. O levantamento estatístico sobre o sistema socioeducativo mais recente, que abrange as medidas em meio aberto, é de 2004, e traz os dados que serão discutidos a seguir.

De acordo com os números divulgados pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SEDH/SPDCA, 39.578 adolescentes encontravam-se

inseridos no sistema socioeducativo no Brasil. A medida de liberdade assistida responde por 18.618 dos adolescentes, o que corresponde a 47% - quase metade do total. Sobre as medidas em meio aberto, LA e PSC, o livro Medida Legal (2008) afirma que estas respondem por um total de 70% dos adolescentes do sistema socioeducativo. O cálculo realizado a partir dos números apresentados no levantamento da SEDH indica 66% do total. Contudo, o que se observa é a impossibilidade de afirmação precisa acerca destes dados, haja vista que, em relação à liberdade assistida, quatro estados não repassaram seus quantitativos para a pesquisa e, em relação à PSC, o total é ainda maior: sete estados não informaram os dados, incluindo o Distrito Federal. Este panorama coloca o conhecimento sobre o sistema socioeducativo brasileiro em uma situação de imprecisão e desatualização.

Após o levantamento de 2004, foram realizados novos levantamentos nos anos seguintes; entretanto, os levantamentos posteriores se restringiram às medidas em meio fechado, fato que gera um paradoxo em relação à prioridade no conhecimento da realidade que diz respeito a pouco mais de 30% destes adolescentes, enquanto os outros 70% encontram-se em outra realidade atualmente desconhecida. Uma pesquisa realizada no âmbito do Distrito Federal sobre os adolescentes que morreram enquanto estavam em cumprimento de medidas socioeducativas (LEAL, 2006), mostrou que 31% dos adolescentes mortos no período analisado, de 2003 a 2005, possuíam alguma relação com as medidas em meio aberto. Tal realidade pode ser ainda mais grave, devido ao fato de que, em 33% dos casos de morte, não havia nos autos a informação acerca de qual medida era cumprida pelo adolescente. Nesses casos, a probabilidade maior é de que estes adolescentes estivessem em cumprimento de medidas em meio aberto (LA e, ou PSC), dado que, nas medidas de internação, este controle é mais rígido pelo fato de que o

adolescente encontra-se sob a tutela do Estado.

No Distrito Federal, foi realizado, em 2009, o primeiro levantamento estatístico acerca do sistema socioeducativo de modo geral (GESFA/SEJUS, 2010). Do total de 2.288 adolescentes inseridos no sistema, 1.723 cumpriam a medida de liberdade assistida, equivalente a 75%. Como a pesquisa não dispõe de dados referentes à PSC, não foi possível realizar comparações em termos de meio aberto e meio fechado. E mesmo sendo responsáveis pelo acompanhamento a $\frac{3}{4}$ do total de adolescentes, as unidades de liberdade assistida não possuem espaço próprio para funcionamento, ocupando espaços impróprios, em geral cedidos pela SEDEST. Em termos orçamentários, o descaso com a medida de liberdade assistida é patente: no ano de 2008, o orçamento do Distrito Federal destinou 18.557.437 reais para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Deste total, 69.031 reais foram destinados à liberdade assistida; contudo, foi autorizada a execução da irrisória quantia de 778 reais, enquanto para a medida de internação provisória³⁷, foram liberados 9.707.860 reais. Isto quer dizer que a medida responsável por 6,2% dos adolescentes recebeu mais de dez mil vezes o valor destinado à liberdade assistida, que é responsável por 75% dos adolescentes do sistema (idem, 2010).

Diante dessa realidade, fica evidente que, embora seja a liberdade assistida a medida socioeducativa responsável pela grande maioria dos adolescentes, é a que menos recebe atenção, tanto do ponto de vista do repasse orçamentário, quanto do ponto de vista estrutural - a mais desprivilegiada das estruturas físicas, materiais e de pessoal - quanto do ponto de vista político, uma vez que apenas a medida de internação é objeto das pesquisas estatísticas

³⁷ É importante ressaltar a acentuada incongruência revelada por esta comparação, pois a medida de internação provisória, como o próprio nome enseja, não é um fim em si mesma, isto é, após o período máximo de 45 dias, o adolescente receberá outra medida socioeducativa, que, na maioria dos casos, é a própria liberdade assistida.

realizadas anualmente. Além disso, a inexistência de qualquer iniciativa formal para a interlocução entre a liberdade assistida e as políticas sociais, imprescindíveis para um trabalho eficaz com o adolescente que cumpre a medida, demonstra o quanto a maior das medidas socioeducativas de fato ainda não figura entre as prioridades da gestão do sistema socioeducativo.

5.2 - Da natureza da liberdade assistida

Como se pôde observar pela análise das legislações neste trabalho, pouco se discute acerca da medida de liberdade assistida nos diplomas legais que poderiam dispor sobre o assunto. Ainda que se possa argumentar que não é tarefa de legislações abrangentes o aprofundamento dos pormenores da matéria em questão - comparando a atenção dispensada pelo ECA para a medida de liberdade assistida e a medida de internação, por exemplo - percebe-se que esta é a que possui espaço maior de discussão no texto da lei, o que evidencia uma atenção desproporcional entre as duas medidas. De qualquer modo, é fato que a legislação é responsável apenas pelas características mais genéricas, cabendo aos órgãos legislativos a formulação de leis específicas para regulamentação, e aos órgãos gestores a realização de uma programática³⁸, na qual será definida a medida socioeducativa do ponto de vista operacional, isto é, a aplicação do dispositivo legal.

Esta problemática não foi ainda estabelecida, nem no âmbito federal, nem no âmbito do Distrito Federal. O que mais se aproxima de tal objetivo é o documento SINASE, que, no entanto, apresenta diretrizes fundamentais para o sistema socioeducativo, mas não possui o aprofundamento que requer um

³⁸ O documento SINASE faz referência ao 'projeto pedagógico', que deve ser elaborado pelas unidades e, ou, programa de atendimento. A descrição deste projeto se assemelha ao que é aqui discutido, porém a referência feita neste trabalho é a uma iniciativa maior, e inclusive anterior e diretivo, que norteie os projetos a serem desenvolvidos por cada unidade.

programa de medida socioeducativa. Em consequência disso, importantes características relacionadas à própria natureza da medida de liberdade assistida permanecem sem definição. Tais características serão discutidas a seguir, com o objetivo de suscitar o debate sobre o assunto.

5.3 - Socioeducação, punição, proteção, ou vigilância?

Conforme a pesquisa histórica e sociojurídica realizada neste trabalho, a medida socioeducativa de liberdade assistida passou por uma série de transformações desde que foi criada. Sabe-se também que, embora tenha havido mudanças do ponto de vista legal, a efetiva transformação da natureza desta medida não se dá 'por decreto', isto é, a relação entre a teoria da legislação e a prática do cotidiano é complexa, e não se tornam coerentes de maneira instantânea. O que se percebe é que a liberdade assistida atual possui, tanto em sua teoria quanto em sua prática, características remanescentes de suas versões predecessoras. Antes de prosseguir, vale deixar claro que quando se fala em proteção, principalmente na vigência do ECA, não se pretende dizer que ambos não possam coexistir. Na verdade, as próprias medidas socioeducativas do Estatuto são propostas dentro da doutrina da proteção integral, na qual, mesmo ao ser punido, o adolescente continua devendo ser sujeito de todos os direitos que esta punição não cerceou. Em outras palavras, “não é possível refletir sobre o processo socioeducativo sem que políticas públicas integradas de educação, saúde, profissionalização, cultura, assistência social sejam tomadas como premissas básicas para o cumprimento da medida” (SPOSATO, 2008 p. 13). Portanto, quando for discutida a categoria punição neste trabalho, está implícito que esta não é antagônica à proteção, e nem muito menos ocorre sem ela.

A origem da liberdade assistida encontra-se no instituto do *livramento*

condicional, apresentado pela lei nº 4.242, de 1921. Trata-se de um mecanismo penal utilizado como uma espécie de progressão penal, atrelada ao andamento da pena de internação e aplicável apenas ao adolescente que: fosse julgado “moralmente regenerado”; estivesse “apto a ganhar honradamente a vida”, ou dispusesse de alguém que lhe pudesse garantir o provimento de suas necessidades; e a pessoa ou família responsável pelo 'menor' fosse “considerada idônea, de modo a não presumir-se reincidência”.

Quase um século depois, permanecem no bojo da liberdade assistida tanto aspectos inovadores quanto retrógrados, vale dizer, menoristas do livramento condicional. A liberdade assistida não deixou de ser concebida dentro de um modelo de sistema socioeducativo que possui como eixo a medida de internação, ainda que a legislação determine o inverso. Em consequência, a aplicação da liberdade assistida não respeita, em muitos dos casos, a determinação do art. 118 do Estatuto, que requer a avaliação de critérios de adequação entre a medida e o adolescente, e acaba sendo norteadada por critérios outros. Em torno da medida de internação, a liberdade assistida muitas vezes não é vista como uma medida com finalidade própria, mas condicionada à finalidade da internação, como uma espécie de benefício, uma chance que precede ou sucede a aplicação do regime fechado, como se apenas este exercesse papel de protagonista e a LA fosse apenas uma medida coadjuvante.

Ainda no que concerne à relação entre o antigo livramento condicional e a liberdade assistida atual, outra característica que deve ser destacada diz respeito ao lugar análogo que ambas ocupam na estrutura penal e socioeducativa, respectivamente. O rol das penas aplicáveis ao adulto que tenha cometido crimes é o seguinte, em ordem de severidade: reclusão, regime semiaberto, prestação de serviços a comunidade e o próprio livramento condicional, que subsiste até hoje (CÓDIGO PENAL, art. 83). O rol das medidas

socioeducativas, por sua vez, é: internação em estabelecimento educacional, inserção em regime de semiliberdade, liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, conforme quadro comparativo abaixo:

Quadro 1

As penas do Código Penal e as medidas socioeducativas do ECA – Quadro comparativo	
Código Penal Brasileiro	Estatuto da Criança e do Adolescente
Reclusão em regime fechado	Internação em estabelecimento educacional
Reclusão em regime aberto/semi-aberto	Inserção em regime de semiliberdade
Livramento Condicional	Liberdade assistida
Prestação de Serviços à Comunidade	Prestação de Serviços à Comunidade

Vale dizer que o alto grau de correlação não significa necessariamente que a medida de internação se iguaea à prisão, ou que a liberdade assistida não se diferencie do livramento condicional. Todavia, é comum a ideia de que cumprir a liberdade assistida significa apenas “assinar”, indicando a similaridade entre as duas medidas no imaginário social, uma vez que o cumprimento do livramento condicional consiste basicamente em comparecer ao tribunal nas datas pré-marcadas, registrando com uma assinatura este comparecimento como forma de controle. Nos casos em que a liberdade assistida carece de um projeto político-pedagógico, de profissionais e de recursos necessários para a garantia de suas prerrogativas, a medida de fato acaba por se situar mais distante de sua própria concepção e mais semelhante à

medida penal de livramento condicional.

Esta mesma situação ocorre na relação entre a liberdade assistida e sua segunda predecessora, a liberdade vigiada. Concebida pelo Decreto 16.272 de 1923, e consolidada pelo Código de Menores de 1927, a liberdade vigiada é, em grande parte, a reprodução do que antes se chamava livramento condicional, exceto por algumas modificações. Uma delas chama atenção, e é pertinente para compreensão do contexto atual da liberdade assistida. Trata-se das regras que não se encontram legalmente estabelecidas, mas são impostas ao adolescente que tenha recebido a medida.

À época da liberdade vigiada, era facultada ao juiz a possibilidade de determinar regras e procedimentos aos adolescentes e também aos pais ou demais responsáveis: “O juiz póde impor aos menores as regras de procedimento e aos seus responsáveis as condições que achar convenientes” (art. 92 inc. II). Apesar de revogada esta possibilidade com a vigência do Estatuto, ainda hoje é possível encontrar processos que sentenciam adolescentes ao cumprimento de liberdade assistida e ainda impõem outras restrições adicionais, estipuladas pela autoridade judiciária. Em geral, estabelecem o horário limite de 22 horas para que o adolescente/jovem esteja em sua residência, bem como determina que o sujeito não frequente locais de jogo, prostituição e vícios, e não evidenciam caráter recomendatório; ao contrário, deixam subentender que são regras obrigatórias, como são as regras determinadas pelo ECA para a liberdade assistida. Tais prescrições não possuem previsão legal e, especificamente no caso da estipulação de horário para o recolhimento do adolescente, muito se assemelha ao chamado 'toque de recolher', que foi objeto de grande polêmica no país, quando juízes tentaram estabelecer o horário limite para a permanência de adolescentes fora de suas casas. De acordo com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, não é

mais possibilitado ao juiz determinar regras de ordem geral como estas a crianças e adolescentes, como era antes nos Códigos de menores. Espera-se, por outro lado, o julgamento de situações a partir do que determinam as legislações concernentes ao assunto³⁹.

Estas recomendações são idênticas às que constam da concessão de livramento condicional ao público adulto, o que assemelha a liberdade assistida a este dispositivo do Código Penal. No âmbito do sistema penal, essas recomendações possuem maior força e constam justamente para caracterizar o conjunto de *condições* exigidas para que o sentenciado esteja em liberdade. Já no que diz respeito à liberdade assistida, por mais coerentes que sejam tais recomendações, a presença destas com caráter de obrigatoriedade, esvazia certas premissas da legislação atualmente vigente, como, por exemplo, a concepção do adolescente enquanto cidadão, detentor do direito à proteção integral e não mais compreendido como o menor em situação irregular.

A transformação da liberdade vigiada em liberdade assistida não ocorreu com o ECA, mas a partir do Código de Menores de 1979. Entretanto, como demonstrado ao longo deste capítulo, a efetiva mudança conceitual só ocorreu a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Acontece que, da mesma forma como a mudança de denominação concebida em 1979 não foi suficiente para transformar a natureza desta medida, a mudança teórico-legal, promovida, pelo Estatuto não foi suficiente para transformar definitivamente a realidade da aplicação prática desta medida. Sem a estrutura necessária para sua efetiva aplicação, a medida de liberdade assistida permanece servindo como forma de vigilância e controle dos corpos adolescentes, que servem muitas vezes como expiação para a violência social praticada cotidianamente

³⁹ Cf. https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200800756670&dt_publicacao=24/09/2009.

(SALES, 2007; MINAYO, 1994).

Esta vigilância sobre a qual dispõe o Código de 1979, possui uma natureza ambivalente e contraditória. Ao mesmo tempo em que apresenta um caráter de proteção, executa também o seu aspecto repressivo sobre um determinado grupo de adolescentes, os menores, como eram chamados à época, e que, não obstante a mudança paradigmática trazida com o ECA, são chamados desta forma até hoje. O Código de 1979 assim expõe seu objetivo, em seu primeiro artigo: “Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores”. Mais do que eufemismo, o fato de o Código não indicar o caráter sancionatório de muitas de suas disposições, falando apenas em 'vigilância' , distancia o texto legal da realidade de repressão e clientelismo praticada pelo Estado brasileiro ante o 'problema do menor'.

O uso de termos imprecisos e não condizentes com a realidade constitui um dificultador herdado pelo ECA, no que diz respeito às medidas socioeducativas. A análise realizada nesta pesquisa revela o caráter difuso e impreciso do aspecto sancionatório das medidas socioeducativas e, de forma particular, da liberdade assistida. Aliás, o próprio termo 'socioeducativo' é utilizado pelo próprio Estatuto em referência tanto a programas socioeducativos, como de proteção (art. 90, inc. II), como ficou evidenciado nos capítulos 3 e 4 desta Dissertação. A presença das medidas protetivas no conjunto das medidas socioeducativas, a ausência do caráter sancionatório entre as finalidades da LA no art. 118, e a similitude entre a descrição das medidas de liberdade assistida e de proteção em meio aberto, entre outros, são elementos que revelam tal imprecisão e, conseqüentemente, trazem dificuldades para a aplicação da LA que, por ser socioeducativa, só terá sua efetividade alcançada quando for efetivo seu caráter sancionatório.

Outro fato que confere imprecisão à natureza da liberdade assistida é a

sua identificação como um *serviço de proteção social especial de média complexidade* pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS, nos seguintes termos:

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, acompanhamento sistemático e monitorado (BRASIL, 2004, p. 22).

Ora, a assistência social é um direito do cidadão, que tem por objetivo o provimento dos mínimos sociais, conforme enfatiza a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993) em seu artigo primeiro. Mas, a partir desta definição, reiterada e operacionalizada pela PNAS, torna-se difícil compreender de que maneira se pode inserir a liberdade assistida e as demais medidas socioeducativas neste contexto.

O fato é que, nessa definição, não estão incluídos os serviços de resposta sancionatória a crimes ou atos infracionais, como é o caso da liberdade assistida. Por isso, embora aplicável aos outros cinco tipos de serviços elencados, e às medidas específicas de proteção, tal definição não se aplica às medidas socioeducativas. Aliás, uma possível caracterização da liberdade assistida como um tipo de serviço de *proteção social* está relacionado a uma concepção oriunda do Código de Menores e que não foi definitivamente extinta. Com objetivo de 'vigiar o menor' e de ser aplicável aos casos de 'desvio de conduta', a liberdade assistida realizava o serviço capilarizado de controle desta população desviante (FOUCAULT, 1979, 1987), com o nítido objetivo de proteger a sociedade do risco oferecido por estes adolescentes. Certamente este não é o objetivo da PNAS, já que se referencia em um paradigma antagônico ao CM de 1979. Contudo, a proteção dos setores hegemônicos da sociedade continua sendo a tônica de muitos projetos e políticas sociais em tempos de

neoliberalismo e crise capitalista (PEREIRA, 2003), com a conseqüente punição dos indivíduos desviantes (WACQUANT, 2005). Por isso, nem a política de assistência social, nem a liberdade assistida encontram-se imunes a essa tendência, situando-se num contexto de constante disputa entre os segmentos sociais mobilizados na defesa do modelo caracterizado pelos Códigos de menores, de um lado, e do Estatuto da Criança e do Adolescente, de outro.

5.3 - O caráter sancionatório da liberdade assistida

Analisando o que diz o Estatuto da Criança e do Adolescente sobre as medidas socioeducativas, observa-se que a legislação não é clara acerca do seu caráter sancionatório. De acordo com Liberati (2006), de fato não foi a maior preocupação do Estatuto a definição jurídica destas medidas. De acordo com este autor, o caráter das medidas socioeducativas, além de sancionatório, é também impositivo/coercitivo e retributivo. Impositivo ou coercitivo por serem as medidas socioeducativas aplicadas independentemente da vontade do adolescente; e retributivo porque as medidas são uma resposta ao ato infracional praticado (IDEM). A medida de liberdade não foge a estas características.

A partir da análise histórica das legislações, foi possível observar que a medida de LA por diversas vezes oscilou entre punição e proteção, geralmente carregando também aspectos pedagógicos. Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, esta variação foi minimizada e a liberdade assistida atual passou a ser aplicável apenas ao adolescente que transgrediu a lei, como resposta do Estado a esta transgressão, estabelecendo, dessa forma, uma consequência para as atitudes do sujeito adolescente que infringiu as regras do convívio social. O documento SINASE corrobora esta natureza sancionatória, definindo-a na primeira das 12 diretrizes pedagógicas do atendimento

socioeducativo (p. 52), subordinando-a à natureza 'sócio-pedagógica' coexistente na medida socioeducativa, conferindo às medidas uma natureza complexa, até então incompreendida pela antiga concepção dualista.

Todavia, apesar deste avanço teórico possibilitado pelo documento SINASE com a identificação da natureza complexa e dialética da medida socioeducativa, a definição do *socioeducativo* permanece imprecisa e ambígua. A análise realizada nos capítulos 3 e 4 desta Dissertação mostra que até mesmo o Estatuto considera como socioeducativas as atividades de entidades que executam medidas sancionatórias, e também de entidades que realizam programas de promoção protetivos e de garantia de direitos⁴⁰ (art. 90). Tal oscilação acaba por tornar ambíguo o significado da expressão *socioeducativo* e suas variações, uma vez que esta expressão pode ser usada para programas que possuem natureza fundamentalmente sancionatória e para programas essencialmente protetivos. Parece ser importante que o sistema socioeducativo, como é chamado o sistema de respostas ao ato infracional, possua uma denominação exclusiva, que seja utilizada como seu sinônimo e que não possa ser utilizado de forma ambígua, como tem sido utilizado o termo 'socioeducativo'.

Além desta indefinição, resta ainda a questão central, quando o assunto é a medida de liberdade assistida. Concebida originalmente como vigilância, e posteriormente acrescida da possibilidade de aplicação em casos em que não

⁴⁰ O artigo 90 do Estatuto exemplifica esta situação, quando dispõe sobre as *entidades de atendimento* da seguinte forma: “As entidades de atendimento são responsáveis (...) pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes em regime de (...)” e entre os regimes listados estão tanto o “apoio socioeducativo em meio aberto” (inc. II), quanto medidas socioeducativas, como a liberdade assistida (inc. V), por exemplo. Enquanto o *caput* do artigo se refere a “programas de proteção e socioeducativos”, dando a entender que são duas naturezas distintas, a lista dos regimes se refere ao 'apoio socioeducativo em meio aberto', que não é uma medida socioeducativa, mas uma modalidade de garantia de direitos a crianças e adolescentes, independente do cometimento de ato infracional.

havia prática de atos infracionais, a medida de liberdade assistida chegou à era do Estatuto carregada destas contradições históricas. E como se pôde observar, o ECA não foi preciso o suficiente para eliminar estas contradições, que subsistem até hoje. Uma das consequências que se pode observar é justamente a dificuldade em se definir qual é, de fato, o caráter sancionatório da medida socioeducativa de liberdade assistida.

No caso das medidas de internação, o caráter sancionatório é evidente: o adolescente é privado de sua liberdade de ir e vir, em maior ou menor intensidade, a depender de sua sentença e de seu comportamento dentro da instituição. Mas, no caso da liberdade assistida, a identificação de seu caráter sancionatório não é imediata, em razão das características da própria medida. É comum o pensamento de que a própria aplicação de uma medida socioeducativa já se constitui, por si só, um procedimento sancionatório. De fato, a apreensão do adolescente, sua inserção no processo de apuração da autoria da prática da infração, o comparecimento diante do juiz, que é uma das maiores figuras de autoridade na sociedade, e ser declarado culpado pelo prejuízo que causou com a quebra de alguma norma social, são partes de um processo sancionatório, e assim se constituem pelo fato de o adolescente tomar conhecimento de que seus atos geram consequências que podem ser indesejáveis e, mesmo assim terá de aceitá-las. Isto, contudo, se deve ao processo de aplicação da medida, e não é específico da liberdade assistida; portanto, não corresponde ao seu caráter sancionatório.

Considerando que o termo 'liberdade assistida' é capaz de resumir o significado desta medida, é possível, então, defini-la como sendo a própria liberdade, acrescida de algum tipo assistência. Tal característica encobre ainda mais o aspecto sancionatório que deve estar presente em toda medida socioeducativa, chegando até mesmo a sugerir uma idéia de proteção e garantia

de direitos. Analisando as finalidades de *acompanhar, auxiliar e orientar*, estipuladas no ECA, a descrição da medida continua se aproximando mais da proteção e garantia do que de uma medida socioeducativa, imbuída de caráter sancionatório. As quatro atribuições do orientador da liberdade assistida muito se assemelham também às de uma medida protetiva.

Como a medida de liberdade assistida trabalha, sobretudo, com o comparecimento periódico do adolescente à unidade, pode-se pensar que é esta obrigação de cumprir com a data e o horário estabelecidos pela medida o caráter sancionatório da LA, uma vez que as medidas em meio aberto são consideradas restritivas de liberdade - e isso é um tipo de restrição de liberdade. Todavia, esse tipo de restrição não é exclusivo dos adolescentes em cumprimento da LA. No Brasil, até mesmo o comparecimento às urnas em período de eleição é obrigatório, e o descumprimento injustificado dessa obrigação pode acarretar multa e restrição de direitos políticos. Outro exemplo é o alistamento militar, obrigatório para os homens, com diversas sanções para aquele que descumprir esta obrigação, como, por exemplo, a impossibilidade de ocupação de postos no mercado de trabalho e na administração pública, ou a interdição a tudo o que exigir o comprovante de alistamento militar. Sendo assim, o comparecimento obrigatório à unidade de liberdade assistida é de fato uma restrição de liberdade do adolescente, mas ainda insuficiente para ocupar o lugar final de caráter sancionatório de uma medida-resposta à prática de ato infracional.

O caráter sancionatório da liberdade assistida deve ser dotado de autenticidade, isto é, deve ser algo imposto a partir da aplicação da medida, e deve estar diretamente relacionado ao seu cumprimento por parte do adolescente. Neste caso, o que se observa é que somente com seu fundamento nas novas diretrizes de operacionalização das medidas socioeducativas, a LA é

capaz de instituir o seu devido caráter sancionatório autêntico. A aplicação e a ampliação do que Estatuto dispõe acerca da liberdade assistida deu origem a algumas inovações; uma delas é o que se denomina de *plano individual de atendimento* – PIA (BRASIL, 2006).

O PIA⁴¹ deve ser elaborado para cada adolescente em cumprimento de medida socioeducativa; contudo, na realidade da liberdade assistida, a elaboração deste plano é carregada de uma característica a mais, conferindo-lhe maior importância. Esta característica está relacionada a uma das peculiaridades da LA, que é o fato de o adolescente encontrar-se em liberdade, e um dos maiores desafios para o socioeducador é estabelecer junto com este adolescente de que forma essa liberdade deve ser utilizada a partir do momento em que teve início o cumprimento da medida. Assim, o Plano, que deve concentrar o conjunto de metas e de atividades que possibilitarão que elas sejam alcançadas, se transforma num acordo entre o adolescente e o socioeducador. É nesse momento que o caráter sancionatório da liberdade assistida passa a vigor. Contudo, o acordo firmado, apesar de representar também as escolhas do adolescente, possui caráter coercitivo, na medida em que certos pontos não são objeto de negociação, como, por exemplo, o aspecto da escolarização, sobretudo dos mais jovens. Uma vez estabelecido, e com o aval de ambas as partes, o Plano passa a caracterizar a própria medida socioeducativa para o adolescente, que tem por obrigação o cumprimento deste plano.

O não cumprimento do Plano caracteriza o descumprimento da medida. Todavia, esse ponto revela outra característica de desassistência da medida de

⁴¹ Em uma obra anterior ao SINASE, Trassi Teixeira levanta a discussão acerca da necessidade de um Plano de Atendimento Individual – PAI. Tal discussão foi precursora no que diz respeito à operacionalização da liberdade assistida. Esta discussão encontra-se em TEIXEIRA, 1994.

liberdade assistida. Face ao seu descumprimento, que providências podem ser adotadas pela equipe responsável? Quais são os recursos disponíveis para que a equipe da liberdade assistida faça viger o seu caráter sancionatório? No caso de uma unidade de internação, uma instituição total que disponha de diferentes níveis de disciplina, existe a possibilidade de aplicar sanções mais drásticas aos adolescentes que descumprirem os termos da medida, retirando privilégios anteriormente concedidos, ou restringindo ainda mais suas possibilidades dentro da unidade. No caso da liberdade assistida, como se trata de um meio de sanção e controle onde não há o controle dos corpos⁴² dos sujeitos da forma como há nas instituições de internação, os recursos de imposição de sanções são limitados, restringindo-se mais ao órgão judiciário, responsável pela aplicação das medidas. Neste caso, a informação de que o adolescente está descumprindo as regras da medida é transmitida por meio de relatório para que a autoridade competente, como denomina o ECA, possa tomar ciência e adotar providências.

O poder judiciário possui hoje recursos limitados para responder a esse descumprimento por parte do adolescente. Uma das formas é a chamada *entrevista de admoestação* ou *advertência*. O adolescente é convocado por meio do oficial de justiça a comparecer ao tribunal para ser advertido sobre a necessidade de cumprir adequadamente a medida. Para a maioria dos casos, um único comparecimento à Vara da Infância e Juventude⁴³ não é suficiente para uma mudança na relação do adolescente com a liberdade assistida. Além disso, esta providência sofre perdas em sua eficácia, uma vez que a advertência não é realizada pelo juiz, figura capaz de tomar decisões e que representa autoridade no imaginário dos adolescentes, mas por técnicos judiciários, dada a

⁴² Foucault (1987), ao discutir os mecanismos de vigilância e controle, revela como a sociedade passou a priorizar mecanismos de controle e docilização, em vez do castigo e controle físico dos corpos.

⁴³ Vara responsável pelos assuntos relacionados à infância e juventude no Distrito Federal.

sobrecarga de processos em tramitação. Ainda em razão da sobrecarga, a intimação dos adolescentes acaba se tornando demasiadamente morosa. O lapso entre a saída da informação da unidade de LA e a visita do oficial de justiça ao domicílio do adolescente pode levar meses, descaracterizando a advertência como resposta ao descumprimento à liberdade assistida, e reduzindo o seu potencial sancionatório.

Outra medida disponível ao poder judiciário é a chamada *internação sanção*, que consiste na detenção do adolescente por um dia em uma instituição de internação, podendo ser solicitada a produção de um texto, uma redação, sobre a experiência vivida pelo adolescente. Vale ressaltar que este tipo de medida não tem previsão legal no Estatuto; todavia, se configura como mais um recurso a ser utilizado nos casos de descumprimento da liberdade assistida. Esta medida padece das mesmas limitações de aplicação pelo poder judiciário, e tem sido aplicada com menor freqüência; ademais, o produto desta sanção não tem sido compartilhado com a unidade de liberdade assistida, limitando o efeito proposto.

Além da internação sanção, existe a possibilidade de aplicação da internação sanção, prevista no art. 122 §3º na qual o adolescente pode ficar por até 90 dias em estabelecimento de internação, que, por sua vez, é ainda menos aplicada em casos de descumprimento da medida de LA. Certamente por ser esta a mais drástica das medidas aplicáveis ao adolescente neste tipo de situação, poderia conferir maior respeito à medida, se fosse aplicada com presteza nos casos de patente recusa ao cumprimento de LA por parte do adolescente. Nos casos de remissão do processo cumulada com a liberdade assistida, ficam proibidas as medidas que requerem internação, conforme o art. 127 (ROMERA, 2010).

Diante de tais condições, o caráter sancionatório da medida de liberdade

assistida, frágil por natureza, encontra-se intermitente, no que diz respeito a sua aplicação cotidiana. Por não poder ser consumada pela própria unidade de execução da medida, a vigência das possíveis sanções fica a cargo do poder judiciário, órgão que não dispõe da estrutura necessária para atender aos prazos que garantam a efetividade das respostas ao descumprimento.

Em um contexto de não efetivação do caráter sancionatório da medida de liberdade assistida, aquilo que o adolescente descumprir de seu plano de metas não será objeto de punição. Por outro lado, o adolescente poderá usufruir de tudo aquilo que a medida possa lhe proporcionar, no sentido da proteção integral, ou, mais especificamente, aquilo que diz respeito ao *acompanhar*, *auxiliar*, e *orientar*, e aos demais encargos incumbidos à unidade de liberdade assistida pelo ECA. Isso inclui facilidades de acesso à matrícula escolar na rede pública; acesso a cursos profissionalizantes; serviços de saúde públicos ou de organizações não governamentais; vagas específicas em programas de estágio em órgãos conveniados com o sistema; acesso diferenciado a programas da assistência social, por se tratar de um encaminhamento diferenciado e de um sujeito que já é acompanhado por um programa governamental, entre outras várias possibilidades que o adolescente não teria acesso se não estivesse em cumprimento de liberdade assistida, nos moldes daquilo que Ferreira denomina como cidadania pelo avesso (2008). São, inclusive, recorrentes as situações em que amigos ou namoradas/os do/a adolescente em LA solicitam à unidade que também sejam incluídos nesse ou naquele programa ou benefício que o socioeducando conseguiu por meio do programa de liberdade, ou, em última análise, em razão do ato infracional que cometeu. Porém, nem sempre é possível atender a essa solicitação e, nesses casos, é visível a frustração dos adolescentes que não puderam ser inseridos em algo pelo fato de não estar em conflito com a lei.

O quadro acima descrito conduz à reflexão sobre as semelhanças e diferenças entre a medida socioeducativa em meio aberto e as medidas protetivas em meio aberto equivalentes. Tomando em consideração estritamente a descrição do Estatuto sobre a medida em meio aberto, denominada liberdade assistida, chama atenção o seu caráter essencialmente protetivo, assim como se faz notória a ausência de qualquer aspecto coercitivo ou sancionatório nessa medida. Por outro lado, em relação às medidas de proteção, o ECA não aprofundou a descrição de algumas delas – na verdade, as duas medidas que mais se assemelham à LA, que são a *orientação, apoio e acompanhamento temporários* e o regime de *apoio socioeducativo em meio aberto*⁴⁴, são mencionados uma única vez em todo o texto do Estatuto. Todavia, é possível inferir intuitivamente que os encargos e a dinâmica destas duas medidas são, de fatos semelhantes aos da medida de liberdade assistida.

Desta forma, se a única distinção substancial entre a liberdade assistida e as medidas protetivas citadas é o caráter sancionatório e impositivo da LA – sendo que este caráter sancionatório muitas vezes não é aplicado - a liberdade assistida opera, então, como uma verdadeira medida protetiva compulsória em grande parte dos casos.

No entanto, como se trata de uma medida socioeducativa, seu aspecto impositivo não se restringe apenas ao adolescente. É um dever do poder judiciário a aplicação do que determina a lei em casos de ato infracional, e o poder executivo é, por sua vez, obrigado a operacionalizar a medida aplicada ao adolescente. Esta triangulação de deveres legais que vincula mutuamente estes três sujeitos, acaba por fortalecer a medida socioeducativa com maior intensidade do que as medidas protetivas, uma vez que a relação do adolescente com a medida de proteção é mediada pelo direito e não pelo dever.

⁴⁴ Art. 101, inc. II, e art. 90, inc. II do Estatuto, respectivamente.

A chegada do adolescente ao sistema de justiça juvenil, como denomina Costa (2006), e a conseguinte constatação de que estão violados os direitos que deveriam ter sido garantidos e promovidos ao longo de sua vida, é um contundente indício de que as medidas de caráter protetivo não têm sido efetivas para este público.

A situação na qual a garantia de direitos é mais eficaz quando viabilizada por uma medida sancionatória, do que por uma medida de protetiva, é bastante similar ao que fora observado no campo da assistência social por Fleury (1999), onde o acesso aos direitos de cidadania muitas vezes se dava por meio da negação desta cidadania, num processo que passou a ser denominado de *cidadania invertida*. Em outras palavras, nesse caso, o acesso à cidadania não se dá pela reafirmação da condição de cidadão, mas pela negação desta condição. No caso dos adolescentes, a infração das regras sociais também representa uma quebra na relação de cidadania, constituída por uma via dupla de direitos e deveres. Em grande parte dos casos, na verdade, esta é, a segunda quebra na relação de cidadania, uma vez que a via dos direitos já fora violada anteriormente pelo Estado e também pela sociedade em geral, considerando o disposto no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Porém, apenas com a quebra da via dos deveres por parte do adolescente é que este passa a ter visibilidade para o Estado. É nesta lógica perversa de reconhecimento do adolescente (SALES, 2007), e como consequência de uma cidadania invertida, que a medida de liberdade assistida é executada, mais como uma espécie de proteção compulsória, do que como uma forma de sanção retributiva por parte do Estado.

Considerações Finais

A análise da medida socioeducativa de liberdade assistida a partir de seus fundamentos históricos, jurídicos e sócio-políticos, realizada nesta Dissertação, pretendeu descobrir como a liberdade assistida é concebida no contexto atual, e em que medida o paradigma vigente rompeu ou deu continuidade ao paradigma representado pelas legislações anteriores.

Após o resgate histórico de legislações que abordaram a temática, abrangendo o período de mais de um século, a análise e discussão em maior profundidade dos documentos contemporâneos disponíveis, adicionada à observação empírica possibilitada pelo contato profissional deste pesquisador com o objeto de estudo em questão, foi possível chegar a algumas considerações conclusivas que serão aqui apresentadas.

Mediante levantamento bibliográfico, descobriu-se que a produção de conhecimento específico acerca da história das medidas socioeducativas é quase inexistente, sobretudo no caso da medida de liberdade assistida. O material encontrado é difuso e geralmente não trata das medidas socioeducativas – e menos ainda da liberdade assistida especificamente - como tema principal, mas sim como um dos elementos da história da assistência à infância e à adolescência. Diante desse fato e partindo do suposto de que o desconhecimento histórico acerca de um determinado assunto é inconciliável com qualquer possibilidade de conhecimento que não seja superficial a respeito do mesmo, conclui-se que este fato se reflete nitidamente na escassez de produção acerca da medida de liberdade assistida como assunto principal de estudos e pesquisas. Por esta razão, os capítulos 2, 3 e 4 desta Dissertação foram dedicados à tentativa de suprir esta lacuna. É notório que pouco se sabe acerca da medida de LA e que esse desconhecimento responde por parte expressiva da

sua baixa relevância no contexto da aplicação das medidas socioeducativas.

Esta invisibilidade da medida de liberdade assistida é, parafraseando Sales (2006), contraditoriamente reforçada por meio do discurso de que esta é a mais importante das medidas aplicáveis ao adolescente autor de ato infracional, afirmação que vem sendo repetida desde os tempos do CM 1927 até os dias atuais, com o documento SINASE (2006), que recomenda o privilegiamento das medidas em meio aberto, em detrimento das medidas em meio fechado. Tal afirmação, feita sem validação empírica, acaba por escamotear a realidade do patente descaso com esta medida que responde, grosso modo, por três quartos dos adolescentes inseridos no sistema socioeducativo, enquanto recebe um quarto do montante de recursos financeiros.

Com base na discussão realizada no Capítulo 1, foi possível visualizar outra faceta importante relacionada à LA: a liberdade assistida é uma medida peculiar, capaz de, com poucos recursos, ser aplicada a muitos adolescentes. É certo que, dotada de poucos recursos, e tendo a proporção entre o número de adolescentes e profissionais recomendada pelo SINASE largamente extrapolada, pode-se dizer que esta medida permanecerá impossibilitada de atender aos objetivos determinados pelo ECA e pelo documento SINASE. Em outras palavras, trata-se de uma medida posta em prática para não funcionar. Por outro lado, se esta medida é inefetiva e ineficaz na consecução dos objetivos do ECA e do documento SINASE, sua aplicação, com o objetivo de promover apenas a sensação de vigilância aos sujeitos que transgridem a lei, parece ser bastante efetiva, e atende às demandas de uma sociedade na qual as necessidades do capital são mais importantes do que as necessidades humanas. Assim, se por um lado, a liberdade assistida não atende, como deveria, o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta, por outro, parece possuir importância vital para a reprodução do modelo de sociedade atual,

monitorando aqueles que desrespeitam sobretudo as leis de proteção ao patrimônio privado.

Expondo este pensamento à luz da análise histórica realizada nesta pesquisa, a conotação da liberdade assistida como controle e monitoramento encontra correspondência explícita nas legislações anteriores ao ECA. Na primeira modalidade, o *livramento condicional*, a grande condição que se impunha não era o trabalho ou a escolarização, mas o comportamento docilizado, que não oferecesse riscos à ordem social. A medida subsequente, a *liberdade vigiada*, girava em torno da vigilância aos adolescentes, e era aplicável não apenas aos que infringiam a lei, mas também aos que demonstrassem perigo de fazê-lo. Até mesmo a primeira versão de liberdade assistida, concebida pelo Código de Menores de 1979, ainda possuía expressamente a finalidade de vigiar o adolescente. Apenas com o Estatuto é que a legislação se transformou e abandonou esta conotação de vigilância e controle, adequando-se à proteção integral do adolescente enquanto sujeito de direitos. Todavia, os levantamentos estatísticos analisados para efeitos desta pesquisa, revelam que a operacionalização desta medida não rompeu, efetivamente, com o seu condenável legado histórico, permanecendo distante da adequação ao novo paradigma.

Embora o ECA tenha significado uma importante ruptura com o paradigma das legislações anteriores, foi possível observar que o Estatuto ainda traz características passíveis de problematização e crítica, mesmo do ponto de vista teórico. Uma delas é a dificuldade de se definir o que são as medidas socioeducativas, sobretudo a liberdade assistida. É comum que legislações abrangentes e amplas não tragam definições para tudo aquilo que abordam como é o caso do ECA. Contudo, até hoje não existem normativas que ofereçam uma definição oficial do que vem a ser a liberdade assistida. Nas palavras de

Liberati "a legislação a respeito do tema é omissa ao disciplinar o processo e o procedimento de execução das citadas medidas [LA e PSC]" (2006, p. 367), e prossegue indicando que "apesar disso, não se pode descuidar de aplicá-las e executá-las" (IDEM).

Alguns dos autores que serviram de referência para esta Dissertação procuraram atender a esta tarefa – são poucos – e, mesmo assim, a simples leitura dos trabalhos de cada um já revela que nenhum deles parte de um conceito oficial, revelando a polissemia em torno da medida. Mas a implicação mais grave não é a variedade de conceitos no âmbito da produção de conhecimento, e sim o amplo espaço aberto aos governos, e demais organizações executoras, para discricionariedades, adiando, ainda mais, o processo de implementação do Estatuto.

Além disso, todos os desdobramentos da medida de LA também carecem de uma definição oficial, que sirva de lastro para a implementação de programas e para o fortalecimento do debate teórico. As finalidades descritas no *caput* do art. 118, de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente são demasiadamente amplos e genéricos. Cada uma destas finalidades foi discutida ao longo do Capítulo 5 desta Dissertação, assim como todo o restante da Seção V do ECA, destinada à liberdade assistida, com o objetivo de contribuir para a compreensão e crítica dos fundamentos desta medida. Como foi possível observar por meio da comparação entre o ECA e os diplomas legais que o antecederam, há diversas semelhanças entre aquilo que diz respeito à liberdade assistida atual e as versões já revogadas. Isso significa que, sem um maior detalhamento destas questões, corre-se o risco de possibilitar a aplicação das concepções anteriores.

Existe ainda um aspecto mais complexo desta discussão acerca da definição da liberdade assistida. Trata-se de questões como as que foram

assunto do Capítulo 5. Um exemplo é a questão do caráter sancionatório das medidas socioeducativas. O debate atual gira em torno do lugar da punição na doutrina da proteção integral e aponta para a conciliação entre o caráter sancionatório e o educativo, de modo a evitar que se transformem as medidas socioeducativas em uma mera terapia ou num mero castigo. Entretanto, a forma que deve assumir esse caráter sancionatório na prática é pouco discutida. Talvez, para as medidas em meio fechado esta não seja uma grande questão, haja vista, nesse meio, a evidente privação do direito à liberdade do adolescente; nem talvez para a medida de prestação de serviços à comunidade, a qual é dotada da determinação bastante objetiva, de quantas horas de um determinado serviço o adolescente deve prestar para cumprir a sua obrigação. Mas, pela análise feita no subitem relacionado ao caráter sancionatório da liberdade assistida, pode-se perceber que tanto a teoria quanto a prática da sanção nesta medida ainda necessitam ser revistas e amadurecidas.

Sobre a punição, a proteção e outros aspectos constitutivos das medidas socioeducativas até hoje, e ao longo de sua história, observou-se que o Estatuto vigente contém uma certa indefinição quanto a estes conceitos. Foram descobertas ocasiões em que a punição e a proteção se confundem, e tal confusão não se trata da inerente e pressuposta necessidade de proteção na aplicação das medidas socioeducativas pautadas pelo paradigma da proteção integral. Trata-se, mais exatamente, de momentos em que a proteção é aplicável como medida de punição, assim como de momentos em que a punição é esvaziada de sua essência sancionatória e passa a ser concebida como forma de proteção. Esse segundo caso, de maior relevância para esta Dissertação, pode ser observado até mesmo na própria seção destinada à liberdade assistida, que atribui como finalidades para a medida o acompanhamento, o auxílio, a orientação e a promoção social, elementos esses que não possuem por si só

caráter sancionatório. Além disso, a liberdade assistida figura na Política Nacional de Assistência Social como medida de proteção social especial, contemplando serviços que se definem pelo atendimento a famílias e indivíduos com direitos violados, mas que possuam vínculos familiares e comunitários (2004). Diante de definições como esta, fica ofuscado o aspecto sancionatório da liberdade assistida, que já é fragilizado pela própria natureza da medida.

Em verdade, foi possível constatar que até o próprio conceito de *socioeducativo* ainda é frágil e carece de definições mais claras e precisas. Neste estudo percebeu-se que o termo *socioeducativo* não é utilizado apenas com conotação sancionatória, nem mesmo pelo próprio Estatuto; e, no contexto de aplicação da política de atendimento à criança e ao adolescente, este termo também é utilizado sem restrição às medidas socioeducativas. Dentro da política de assistência social do Distrito Federal existem os Centros de Orientação Socioeducativa (COSE), nos quais se realizam atividades denominadas socioeducativas. Ora, a rigor, uma unidade de liberdade assistida é um centro de orientação socioeducativa, tendo em vista que a LA é uma medida socioeducativa, e a orientação socioeducativa é uma das finalidades previstas para ela. Vê-se, assim, que os mesmos conceitos são aplicados de forma e com sentidos bastante diferentes; e imprecisões como estas apenas reiteram a observação de que ainda é pouco compreendida a medida de liberdade assistida.

De modo geral, a hipótese aqui adotada foi confirmada pela pesquisa: apesar da ruptura e transformação proporcionadas pela promulgação do ECA, certos aspectos do paradigma menorista anterior ainda subsistem no contexto atual, especialmente no tocante à liberdade assistida, objeto central de interesse desta Dissertação. E isto não apenas no âmbito da prática, o que já é ponto

pacífico neste debate, mas também no âmbito teórico-legal.

Além dos resultados acima descritos, foram constatadas questões não contempladas na delimitação analítica desta Dissertação, mas igualmente relevantes para o conhecimento acerca do tema aqui abordado. Uma delas é a necessidade de análise das políticas sociais das quais depende a LA para a sua efetiva operacionalização. Diferentemente de instituições totais como as unidades de internação, a liberdade assistida depende sobremaneira dos recursos sociais disponíveis na sociedade. Contudo, os programas e políticas sociais disponibilizados pelo Estado como direito de todos, não são suficientes ou não se encontram organizados de modo a atender as especificidades deste público. A ausência de iniciativas adequadas ao atendimento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa é um limitador da eficácia dos esforços por parte dos profissionais da liberdade assistida.

Outro aspecto igualmente relevante para produção de pesquisa, que não esteve contemplado no recorte analítico desta Dissertação, tem a ver com o modo de organização do trabalho profissional na estrutura da medida de liberdade assistida. Esta estrutura corresponde tanto à dinâmica da unidade de trabalho quanto à hierarquia organizacional, com a qual se relacionam as unidades de trabalho direto. Diante da *socioeducação*, um conceito recente e ainda pouco consolidado, mas que abriga a ação dos diversos profissionais responsáveis pela operacionalização das medidas, permanece um desafio sincronizar os diversos saberes, sem dissolver suas especialidades. A outra face deste desafio é capacitar estes profissionais para realizarem seu processo de trabalho de modo compatível com o ofício de socioeducador, que, se por um lado não deve homogeneizar as especialidades que compõem o quadro profissional das medidas socioeducativas, deve adequá-las às especificidades pertinentes a esse ofício. A dinâmica de trabalho entre as diversas unidades que

compõem o sistema socioeducativo também necessita se tornar objeto de novas pesquisas, tendo em vista a existência de um fluxo que é percorrido pelo adolescente entre as medidas socioeducativas, além de suas passagens pelo poder judiciário e departamentos policiais. Sem estudos que possibilitem identificar caminhos para o aprimoramento do diálogo entre essas instâncias institucionais, o trabalho realizado com o adolescente é prejudicado tanto em eficiência quanto em eficácia.

A liberdade assistida é uma medida de vasto potencial, haja vista que trabalha a ressocialização do adolescente a partir do meio em que este vive, e pressiona o Estado e a sociedade para que as demandas necessárias a esse trabalho sejam atendidas, já que seu fracasso pode acarretar a continuidade da prática de atos infracionais. Porém, conforme enfatiza Liberati (2006), a LA não deixa de ser uma medida retributiva, por meio da qual o Estado e a sociedade retribuem ao adolescente o dano que este causou com a infração às leis, ainda que seja feita com uma conotação educativa. Assim sendo, torna-se necessário refletir se o ensinamento de que é devolvendo os danos que se promove justiça, constitui de fato a lição adequada que se pretende transmitir ao adolescente. Na realidade da internação, por exemplo, o viés retributivo da medida é ainda mais acentuado, dada a grande dificuldade de fazer prevalecer o caráter educativo sobre o punitivo. Mas, no caso da liberdade assistida, o mecanismo de resposta ao ato infracional obedece à mesma lógica retributiva de promoção da justiça, qual seja: o ato infracional gera danos para a sua vítima⁴⁵, mas esta vítima não possui a menor importância no decorrer do processo, e nem tampouco o dano a ela causado está em questão - o único ponto em questão é o autor do ato infracional, e a punição que deverá receber, seja ela mais ou menos educativa. Retomar a importância da vítima e da reparação dos danos causados

⁴⁵ Inclui-se também os casos em que esta vítima não seja nominável, mas a sociedade como um todo, como, por exemplo, nos casos de porte ilegal de arma, ou tráfico de drogas.

pela infração é algo urgente a ser realizado pelo sistema de justiça juvenil; e uma das vias mais adotadas atualmente, com resultados significativos, é a justiça restaurativa (ORTEGAL, 2008).

Analisando o conjunto dos resultados alcançados com esta pesquisa, pôde-se perceber, de maneira conjunta, que a concepção de liberdade assistida presente no Estatuto da Criança e do Adolescente não representa uma ruptura total com as concepções das legislações já revogadas. Isto se torna perceptível no resgate histórico destas legislações, na análise de seus conteúdos e no exame e discussão da bibliografia especializada. Tanto do ponto de vista teórico quanto prático, restam rupturas a serem realizadas para que esta medida elimine os resquícios das concepções medicamentosas, de vigilância e controle, e da tutela ao menor, ainda introjetadas nos documentos analisados e no cotidiano da execução da medida. Vale dizer ainda que, sem a efetivação dos pressupostos da chamada proteção integral do Estatuto, a LA passa a se assemelhar, em muito, à pena de livramento condicional do Código Penal, assim como ao conjunto das medidas socioeducativas como um todo, uma vez que já possuem até estrutura semelhante.

Os resultados desta pesquisa também embasam e reafirmam o que já é senso comum, sobretudo entre os atores envolvidos com esta temática: desprovida de recursos, de caráter sancionatório eficaz, e de políticas e programas sociais adequados às especificidades do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, esta medida se transformará em uma liberdade “desassistida” do adolescente autor de ato infracional.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Míriam; CUNHA, A. L.; CALAF, P. P. *Revelando tramas, descobrindo segredos: violência e convivência nas escolas*. Rede de Informação Tecnológica Latino-americana - RITLA, Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF, Brasília, 2009, 496 p.

ALENCAR, Ana; LOPES, Carlos. *Código de Menores: Lei 6.697/79, comparações, anotações, histórico*. Brasília: Senado Federal, 1982.

ANTUNES, R. *A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula*. Campinas: Autores Associados, 2004.

AMARANTE, Napoleão. Comentários ao artigo 112 do Estatuto In: CURY, Munir.; SILVA, Antônio; MENDEZ, Emílio. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. Comentários Jurídicos e Sociais. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e crítica do Direito Penal: introdução à Sociologia do Direito Penal*. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BRASIL. Código Penal. Disponível em:

http://www.amperj.org.br/store/legislacao/codigos/cp_DL2848.pdf. Acesso em 12/09/2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm acesso em 12/05/2011.

BRASIL. Código de Menores de 1927. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm Acesso em: 02/02/2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 2.848, de 07.12.1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del2848.htm> Acesso em 02/02/2010.

BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social*, n.º 8.742/1993. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n 8.069/90). Brasília: SEDH, 2004.

BRASIL. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. Brasília: SEDH, 2006.

BRASIL. *Levantamento Estatístico do Número de Adolescentes Cumprindo Medidas Sócio-Educativas, no Brasil, em janeiro de 2004*. Brasília: SEDH, 2004.

_____. *Lei 4.513 de 1964* <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/1950-1969/L4513.htm>

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CAVALLIERI, Alyrio. *Direito do Menor*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1978.

CHAVES, Eduardo. O agressor em pauta: fortalecendo medidas de prevenção à violência sexual. In: M. L. P. Leal; M. F. P. Leal & R. M. C. Libório. (Orgs.). *Tráfico de Pessoas e Violência Sexual* (p. 213-228). Natal: Entre Bairros, 2007.

CIARALLO, Cynthia; ALMEIDA, Ângela. Conflito entre práticas e leis: a adolescência no processo judicial. *Fractal, Rev. Psicol.*, Rio de Janeiro, v. 21, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-02922009000300014&lng=en&nrm=iso. Acesso em 12/10/ 2010.

COIMBRA, Cecília. *Operação Rio: o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública*. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001.

COUTINHO, Carlos. *Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político*. Nova edição ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COSTA, Antônio. *De menor a cidadão: Notas para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil*. Editora do Senado, 1993.

_____. *Pedagogia da presença: da solidão ao encontro*. 2ª ed. Belo Horizonte: Modus Faciendi, 2001.

_____. (coord. téc.) a. *Por uma política nacional de execução das medidas socioeducativas: conceitos e princípios norteadores*. Brasília: SEDH, 2006.

CURY, Munir.; SILVA, Antônio; MENDEZ, Emílio. *Estatuto da Criança e do*

Adolescente Comentado. Comentários Jurídicos e Sociais. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

DEL PRIORE, Mary. *História das Crianças no Brasil*. Editora Contexto, 1999

DIMENSTEIN, Gilberto. *Cidadão de Papel*. 16º ed. São Paulo: Editora Ática, 1999.

DEMO, Pedro. Impasse Neoliberal. In: *SER Social nº 13*. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Julho a dezembro de 2003.

_____. *Pesquisa e informação qualitativa: aportes metodológicos*. Campinas: Papirus, 2006.

FALEIROS, Vicente. *Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger*. In: Caderno Especial nº19 - 15 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, Ed. 29 jul – ago, 2005

_____. Infância e processo político no Brasil. In: Irene Rizzini; Francisco Pilotti. (Org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à Infância no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 1, p. 33-96.

_____. *Saber Profissional e Poder Institucional*. 6ª ed., São Paulo: Cortez, 2003.

FALEIROS, Vicente; PRANKE, Charles. *Estatuto da criança e do adolescente, uma década de direitos: Avaliando resultados e projetando o futuro*. 1. ed. Campo Grande: UFMS, 2001.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. 3ª ed. São Paulo: Ática, 2ºvol. 1978

FERNANDES, Vera. *O adolescente infrator e a liberdade assistida: um fenômeno sócio-jurídico*. Rio de Janeiro: CBCISS, 1998

FERREIRA, Maria Cristina. Necessidades humanas, direito à saúde e sistema penal. *Dissertação de mestrado* apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB. Brasília, 2008.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 18ª

edição, 1979.

_____. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1987.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

GARLAND, David. *A Cultura do Controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GESFA, SEJUS. *Relatório Técnico*. Brasília: 2010 (não publicado).

FLEURY, Sônia. Assistência na previdência social – uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaísa et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1999.

FREITAS, Ana. Comentários aos artigos 118 e 119 do Estatuto. In: CURY, Munir.; SILVA, Antônio; MENDEZ, Emílio. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. Comentários Jurídicos e Sociais. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

IANNI, Octavio. *Construção de Categorias*. Transcrição de aula ministrada no Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC/SP. 1986.

LIBERATI, Wilson. In: *Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização*. ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (org.). São Paulo: ILANUD, 2006.

LEAL, Maria L. P. *Perfil dos adolescentes que morreram enquanto cumpriam medidas socioeducativas de internação, semiliberdade e liberdade assistida, no período de 2003 – 2005*. Brasília: MPDFT, 2006.

LUKÁCS, Georg. *Ontologia do Ser Social: A Falsa e a Verdadeira Ontologia de Hegel*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MARX, Karl. *O capital*. 20ª Edição. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *O 18 brumário e cartas a Kugelmann*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

MELLO, Fernando C. de. O Ministério da Criança. In: COSTA, A. et al. (Org.) *Brasil, criança urgente: a Lei 8069/90*. São Paulo: Columbus, 1990. p. 12-17.

MENDÉZ, Emílio. *Por uma Reflexão sobre o Arbítrio e o Garantismo na Jurisdição Sócio-Educativa*. Disponível em: www.mp.rs.gov.br/CIJ_CJEMS. Acesso em 20/12/2010.

MÉSZAROS, Istvan. *Para além do capital: rumo a uma teoria de transição*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MINAYO, Maria. C. A violência social sob a perspectiva da saúde pública: o impacto da violência social sobre a saúde. In: *Cadernos de Saúde Pública*. v. 10, suplemento 1, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v10s1/v10sup1a02.pdf> – Acesso em 10 de novembro de 2010.

NETTO, José Paulo. *O Movimento de Reconceituação – 40 anos depois*. Rev. Serviço Social e Sociedade, nº. 84. São Paulo: Cortez, 2005, p. 21-36.

ORTEGAL, Leonardo. Justiça Restaurativa: Um caminho alternativo para a resolução de conflitos. In: *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária*, vol. 1, p. 121-133, 2008.

PEREIRA, Irandi. ; MESTRINER, Maria (coords). *Liberdade Assistida & Proteção de Serviços à Comunidade: medidas de inclusão voltada a adolescente autores de ato infracional*. São Paulo: IEE-PUC, 1999.

PEREIRA, Potyara. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Do Estado Social ao Estado anti-social. In: PEREIRA (et al.) *Política Social, trabalho e democracia em questão*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Departamento de Serviços Social. 2009.

_____. Alternativas socialistas às políticas sociais neoliberais. In: *SER Social nº 13*. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Julho a dezembro de 2003.

PEREIRA, S. E. F. N.; SUDBRACK, M. F. O. Drogadição e atos infracionais na voz do adolescente em conflito com a lei. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 24, n. 2, p. 151-160, 2008.

RIZZINI, Irene. *A criança e a lei no Brasil. Revisitando a história (1822-2000)*. Brasília, DF: UNICEF: RJ: USU Ed. Universitária, 2002.

_____. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUSU; Amais, 1997.

RIZZINI, Irene. ; RIZZINI, Irma. *A Institucionalização de crianças no Brasil. Percurso histórico e desafios do presente*. 1. ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004.

RIZZINI, Irma . *Assistência à Infância no Brasil - uma análise de sua construção*. 1. ed. Rio de Janeiro: EDUSU, 1993.

RODRIGUES, Heliana de Barros Conde. Sobre um parágrafo de Michel Foucault: resposta a muitas questões?. *Psicol. clin.*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-56652008000200010&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 30 Nov. 201

ROMERA, Mário. *uma regressão do (no) estatuto da criança e do adolescente (eca)*. Disponível em: <http://www.abmp.org.br/textos/2504.htm> – Acesso em 6 de outubro de 2010.

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

SANTOS, Sales. *A Formação do Mercado de trabalho Livre em São Paulo: Tensões Raciais e Marginalização Social*. Brasília: UnB/Departamento de Sociologia, Dissertação de Mestrado, 1997.

SÊDA, Edson. Comentários ao artigo 86 do Estatuto. In: CURY, Munir.; SILVA, Antônio; MENDEZ, Emílio. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. Comentários Jurídicos e Sociais. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

SILVA e SILVA, Maria O. (Coord.). *O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura*. São Paulo: Cortez, 1995.

SIMMEL, Georg. *Sociologia*. Organização de Evaristo de Moraes Filho. São Paulo: Ática, 1983.

SIMIONATO, Ivete. *Gramsci e o Serviço Social: Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. Florianópolis: ed. UFSC, Cortez, 1995.

SPOSATO, Karyna (coord). *Medida Legal: A experiência de 5 programas de*

medidas sócio-educativas em meio aberto. São Paulo: Fundação Telefônica, 2008.

TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. Liberdade Assistida: Uma polêmica em aberto. In: *Série Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP: Editora Forja Gráfica, nº 1, 1994.

UDE, Walter; CARRETEIRO, Maria Teresa. Juventude e virilidade: a construção social de um etos guerreiro. In: *Pulsional. Revista de Psicanálise*. São Paulo: vol. 191, p. 63-73, 2007.

VILLAÇA, Luís. *O contador de histórias*. Brasil, 2009.

VOLPI, Mario *O adolescente e o ato infracional*, 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

WACQUANT, Löic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001

_____. Löic. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

Referências eletrônicas

http://www.ciespi.org.br/portugues/noticias_006.htm (acesso em 10 de agosto de 2010).

http://www.revistajuridica.com.br/images/mapa_maioridade_penal.gif (5 de agosto de 2010).

[http://www.direitosdacrianca.org.br/midia/sala-de-imprensa/sugestoes-de-pauta/ccj-aprecia-
emendas-a-pec-da-maioridade-penal](http://www.direitosdacrianca.org.br/midia/sala-de-imprensa/sugestoes-de-pauta/ccj-aprecia-
emendas-a-pec-da-maioridade-penal) (acesso em 5 de agosto de 2010).

https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200800756670&dt_publicacao=24/09/2009 (acesso em 12 de novembro de 2010).

<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/a1b994ad-8025-4961-8032-abd322db725c/Default.aspx>