



UnB | CEAM

Centro de Estudos
Avançados Multidisciplinares

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES

Pós-Graduação *Lato Sensu* em Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade

THAIS ALVES MOREIRA

**A EXECUÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
À COMUNIDADE NO DISTRITO FEDERAL**

BRASÍLIA

2020

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
Pós-Graduação *Lato Sensu* em Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade

THAIS ALVES MOREIRA

**A EXECUÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
À COMUNIDADE NO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cynthia Bisinoto
Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Dayane Silva Rodrigues

BRASÍLIA

2020

TERMO DE APROVAÇÃO

THAIS ALVES MOREIRA

A EXECUÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE NO DISTRITO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade da Universidade de Brasília.

Orientadora - Prof^a. Dr^a. Cynthia Bisinoto
Universidade de Brasília

Coorientadora - Prof^a. Dr^a. Dayane Silva Rodrigues
Secretaria de Estado de Justiça do DF

Avaliador - Prof. Dr. Leonardo Ortegá
Prof^o.Dr^o Universidade de Brasília

Brasília, julho de 2020.

Dedico este trabalho a todos adolescentes brasileiros. Que eles encontrem um mundo melhor e mais igualitário para desenvolverem todas as suas potencialidades e promessas de felicidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe e ao meu pai, por serem sempre um porto seguro amoroso.

Agradeço às minhas irmãs Lais, Laura, Vidya e Raquel, pela força, pela presença e pelo amor que nos une.

Agradeço à prof. Dra. Cinthya Bisinoto, uma grande educadora, compromissada, paciente e generosa, que contribuiu enormemente para a execução dessa pesquisa e também para meu engrandecimento acadêmico e profissional.

Agradeço à Dra. Dayane Rodrigues pelas importantes contribuições no trabalho, pela disposição em ajudar e pelo compromisso com o tema.

Agradeço à parceria daqueles que cursaram comigo este ano de EPPIJD: Perla, Dani, Fernanda, Carol, Gabi, Helen, Andreia, Douglas, Fabiola. Giuliana, Grazi, Luana, Marcia, Talita, Raissa, sou muito grata!

Agradeço a Camila, Ana Lu e Maira, pela irmandade e apoio durante toda a especialização. Amo vocês!

Agradeço, finalmente, aos amigos que estiveram ao meu lado durante a realização desse trabalho: Julyana, Lineca, Cirilo, Keka, Luian.

RESUMO

O presente trabalho trata de uma pesquisa sobre a execução da medida socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) no Distrito Federal. Pretendeu-se discutir os parâmetros que orientam o trabalho de execução da PSC a partir visão de profissionais do sistema socioeducativo. Os referenciais teóricos buscam traçar um breve caminho de evolução da política de atenção ao adolescente autor de ato infracional, até a criação da Lei nº 12584, a Lei do SINASE, problematizando as medidas em meio aberto. Para a realização da pesquisa, foram feitas entrevistas semiestruturadas com servidores e gerentes das unidades que atendem as medidas socioeducativas em meio aberto no DF, além da participação em uma reunião de grupo de trabalho do órgão gestor. A pesquisa tratou dos avanços na gestão e na execução das medidas socioeducativas no DF, com enfoque no meio aberto e na PSC, especialmente a partir da criação de parâmetros locais de trabalho. Concluiu-se que a falta de alinhamento das concepções por parte dos profissionais que a executam, seja das unidades de atendimento ou das instituições conveniadas, podem abrir brechas para intervenções pouco educativas ou mesmo preconceituosas sobre os adolescentes atendidos. Por fim, a análise das entrevistas levou a inferir que essa divergência de concepções impacta na qualidade e nos resultados do trabalho desenvolvido e produz resultados divergentes dos objetivos traçados pela socioeducação. Sugeriu-se, por fim, algumas recomendações com o objetivo de qualificar o trabalho da execução da PSC no DF.

Palavras-chave: Adolescente. Ato infracional. Socioeducação. Meio aberto. Profissionais.

ABSTRACT

The present work researches the execution of the socio-educational measure of Provision of Services to the Community (PSC) in the Federal District. The aim is to discuss the parameters that guide the work of implementing the PSC from the perspective of professionals in the socio-educational system. The theoretical frameworks seek to trace a brief path of the evolution of the policies about adolescents who have committed an infraction, until the creation of Law No. 12584, the SINASE Law, questioning the opened way measures. In order to achieve the aimed results, semi-structured interviews were carried out with civil servants and managers of the units that attend socio-educational opened way measures in the Federal District, in addition to participating in a working group meeting of the managing body. The research identified the advances in the management and implementation of socio-educational measures in the DF, focusing on the open way measures and the PSC, especially by the creation of local work parameters. It was concluded that the lack of alignment of conceptions among the professionals, whether from the care units or from the affiliated institutions, can lead to uneducated or even prejudiced interventions on the served adolescents. Finally, the analysis of the interviews showed that this divergence of conceptions impacts on the quality and results of the work developed, affecting the achievement of the goals outlined by socio-education. Finally, some recommendations were suggested in order to enhance the work of implementing the PSC in the DF.

Key words: Adolescent. Infraction Act. Socio Education. Open Way Measure. Professionals.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 REFERENCIAL TEÓRICO	10
1.1 <i>Da Doutrina da Situação Irregular à Doutrina da Proteção Integral</i>	<i>10</i>
1.2 <i>Mas afinal, o que são as medidas socioeducativas?</i>	<i>14</i>
1.3 <i>As medidas socioeducativas em Meio Aberto: a Prestação de Serviços à Comunidade... ..</i>	<i>21</i>
2 OBJETIVOS	28
3 METODOLOGIA	29
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	32
4.1 <i>A PSC no Distrito Federal: Histórico.....</i>	<i>32</i>
4.2 <i>Documentos Norteadores da Prestação de Serviços à Comunidade no DF e a percepção dos servidores.....</i>	<i>38</i>
4.3 <i>Organização atual da PSC no Distrito Federal e algumas reflexões.....</i>	<i>46</i>
4.4 <i>Relação das unidades de atendimento com as instituições conveniadas.....</i>	<i>55</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	67

INTRODUÇÃO

A Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) é umas das seis medidas socioeducativas aplicadas pelo sistema de justiça brasileiro a adolescentes a quem se atribui a autoria de ato infracional. Trata-se de uma medida executada em meio aberto, geralmente sentenciada a adolescentes cujo ato infracional cometido é classificado como de menor potencial ofensivo. Assim como as demais medidas socioeducativas, a PSC se orienta pelo objetivo de responsabilizar o adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional que cometeu, possibilitar sua integração social e garantir seus direitos individuais e sociais, bem como desaprovar a conduta infracional (BRASIL, 2012).

Diante disso, este trabalho se propõe a discutir os parâmetros que orientam a execução da medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade no Distrito Federal, região do país que se diferencia devido à função de Estado e Município exercida pelo governo local, a partir da visão dos servidores e gerentes de unidades de atendimento em meio aberto.

Com base na experiência de 11 anos de trabalho na carreira socioeducativa, tendo passado também pela execução e gestão das medidas de internação, liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, é possível constatar os avanços na estruturação organizacional da execução das medidas socioeducativas no DF: a construção e reformas de unidades, portarias propositivas de fluxos de trabalho, resoluções de regulamentação de horário dos servidores, criação de estrutura de chefias e demais cargos nas unidades de meio aberto, critérios de formalização dos convênios e execução direta da PSC, Projeto Político Pedagógico, dentre outros.

No entanto, a hipótese é de que esses avanços não repercutiram a contento nas orientações cotidianas de trabalho, nem no alinhamento das concepções de socioeducação por parte dos servidores envolvidos, o que deixou o formato e as metodologias de trabalho à mercê da compreensão de cada equipe. Não existindo consenso sobre o que se espera e, principalmente, sobre como desenvolver o trabalho.

No DF, existem algumas regulamentações e orientações para execução das medidas socioeducativas, como a Portaria nº 374/2014 que cria o fluxo de atividades das Unidades de Atendimento em Meio Aberto, além de algumas específicas para a PSC. No entanto, a partir da experiência profissional, avalia-se tais regulamentações tratavam de questões mais procedimentais de funcionamento dos serviços, parecendo ser insuficientes para orientar a intervenção/mediação profissional no exercício de suas funções. A partir dessas considerações, surgiram as seguintes problematizações: Como está sendo executada a PSC atualmente no

sistema socioeducativo do DF? Desde sua implementação pelo poder executivo no DF, existem avanços na sua execução? Quais? Como os profissionais os veem? O que é necessário para aprimorar o trabalho da PSC?

Tais questionamentos motivaram aprofundar a compreensão de como os parâmetros e regulamentações que orientam a execução da PSC no DF influenciam no desenvolvimento do trabalho, particularmente a partir da visão de alguns profissionais e gerentes que atuam cotidianamente na execução dessa medida socioeducativa. Dessa forma, buscou-se compreender como os profissionais veem a execução da PSC em sua unidade de atendimento, a pertinência e suficiência dos documentos norteadores, a interface com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o trabalho com as instituições conveniadas.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 *Da Doutrina da Situação Irregular à Doutrina da Proteção Integral*

Nos últimos séculos, crianças e adolescentes vêm sendo submetidos a uma dinâmica de exclusão social, alicerçada em uma sociedade de classes cuja cultura é sexista, racista e hierarquizada e ainda hoje os invisibiliza e abandona, os “adultiza” e os torna objetos dos desejos e intervenções dos adultos. Por esse contexto é que ainda hoje se sustenta a exploração do trabalho infantil, a exploração sexual, o encarceramento da juventude, maus tratos e intolerância com aqueles que fogem dos padrões e normas sociais (ARIÈ, 1978).

Ao longo do tempo, crianças e adolescentes foram tratados de diferentes maneiras e, segundo os estudos de Rizzini (2000), as primeiras ações destinadas à infância possuíam duas vertentes: ou eram caritativas, com uma visão cristã de amparar a criança órfã e desvalida, ou incorporavam a visão de reprimir a violência. O desenvolvimento das políticas sociais em direção à população de crianças e adolescentes tornou-se um objeto de intervenção do Estado a partir da eclosão pública de situações de violência e criminalidade urbana, engendradas pelas condições-limite às quais uma parte considerável da população estava submetida. Assim, as práticas sociais de violência que passaram a ser cometidas também por crianças e adolescentes começaram a modificar a ordem social estabelecida e a chamar a atenção do poder público (CARVALHO, 2001).

Nesse sentido, Ribeiro e Benelli (2017) trazem a reflexão de que o Estado intervinha de forma repressiva, especialmente contra os jovens negros, vistos preconceituosamente como delinquentes. Os autores analisam que a delinquência é um produto social da história, especialmente quando nos referimos aos processos raciais que envolveram o período, em que a abolição do regime de trabalho escravo e o racismo de base pseudocientífica (teses raciais ditas científicas construídas no período para inferiorizar e justificar a repressão a população negra) no Brasil agravaram a situação socioeconômica dessa população, afetando também sua juventude, à medida que construíram o conceito do menor delinquente e do jovem infrator que deveria ser controlado e punido.

A massa de jovens negros, que ocupava os grandes centros urbanos no início do século XX, precisava ser classificada, vigiada e penalizada, sua condição inumana e o seu desprovimento de características civilizatórias. Da mesma maneira, a raça, entendida como eixo organizador e estruturante das hierarquias e das relações sociais, manteve ativos os padrões de disparidades e desigualdades econômico-sociais, bem como de violências. (RIBEIRO; BENELLI, 2017, p. 254).

Assim, os problemas referentes à criança e ao adolescente no Brasil foram reconhecidos a partir da “Doutrina da Situação Irregular”, que homogeneizava na categoria de “menores” as crianças e adolescentes em situação de rua, vítimas de abuso sexual, órfãos, autores de ato infracional, em sua maioria negros, e que propunha intervir na realidade a partir de uma política de confinamento regida por um sistema de caráter correccional-repressivo (VOLPI, 2001).

As legislações que vigoraram no período 1927 a 1990 possuíam uma política mais voltada para as práticas assistencialistas e correccionais-repressivas, dando preferência a medidas de restrição de liberdade para adolescentes infratores. Para exemplificar a mentalidade vigente no período, Faleiros (2009) traz a definição de situação irregular contida no Código de Menores de 1974 que caracterizava como crianças e adolescentes em situação irregular aquelas que estivessem em:

(...) privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. (p. 70).

Na contramão da doutrina da situação irregular, foram sendo traçadas no cenário mundial importantes discussões sobre direitos humanos universais (Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; os Pactos da ONU de 1966; a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969), iniciando-se um intenso debate em torno dos direitos humanos da criança e do adolescente, que culminaram na criação de documentos internacionais como: as Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil - Beijing, de 1985, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 e as Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil - Riad, de 1990.

A aprovação, em 20 de novembro de 1989, da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, iniciou um tempo de possibilidade real de reversão do cenário de exclusão social, política e jurídica dessa população, colocando na irregularidade a velha doutrina da situação irregular, pano de fundo de todas as políticas jurídicas e socioeducacionais vigentes na América Latina, e inaugurando a Doutrina da Proteção Integral, ao reconhecer que todas as crianças são sujeitos de direito e, por estarem em fase peculiar de desenvolvimento, devem ter garantidas todas as condições para seu saudável desenvolver.

O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança somente em 24 de setembro de 1990 mas, antes disso, com o fim do regime militar, num contexto de mobilização da

sociedade civil organizada, e do fortalecimento das contestações em torno dos direitos universais da criança e do adolescente, foi aprovado no país, em 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), baseado na recente Constituição Federal de 1988, que anunciava:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Abandonando a Doutrina da Situação Irregular e pautando-se na Doutrina da Proteção Integral, o ECA trouxe grandes avanços na questão da criança e do adolescente. Tendo-os reconhecido como sujeitos de direitos, a legislação trouxe toda uma condição especial que deve garantir-lhes direitos e deveres individuais e coletivos, bem como todas as oportunidades e facilidades a fim de lhes facultar um bom desenvolvimento físico, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (PEREIRA, 2000).

A Doutrina da Proteção Integral que embasa o ECA traz o princípio da garantia de direitos aplicados à pessoa humana (saúde, educação, trabalho, lazer, habitação etc.) e, abarcando a compreensão das necessidades diferenciadas que demandam a fase peculiar de desenvolvimento físico, psíquico, moral e social em que se encontram as crianças e os adolescentes, entende, ainda, que deve haver leis específicas para esse segmento, bem como prioridade na garantia de todos os seus direitos.

Ao adotar a doutrina da proteção integral da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da Criança, o Estatuto da Criança e do Adolescente consolida e reconhece a existência de um novo sujeito político e social que, como portador de direitos e garantias, não pode mais ser tratado por programas isolados e políticas assistencialistas, mas deve ter para si a atenção prioritária de todos, constituindo-se num cidadão independentemente de sua raça, situação social ou econômica, religião ou qualquer diferença cultural. (VOLPI, 2001, p. 34).

É importante ressaltar que a garantia dos direitos da criança e do adolescente perpassam o poder do Estado ou da família. Ela, agora, é responsabilidade de todos, de forma que todos os atores sociais também podem ser punidos pela transgressão desses direitos, conforme estabelece o artigo 227 da Constituição Federal e os artigos 4º e 5º do ECA.

Apesar de ser claro que a responsabilidade pela garantia dos direitos da criança e do adolescente é da família, do Estado e de toda a sociedade, a família é vista como central na vida desses sujeitos, pois representa o primeiro espaço de socialização. Por isso, o Estado deve criar

condições para que a criança e o adolescente permaneçam no seu núcleo familiar, dando à família condições de cuidar e educar seus filhos em todos os aspectos da vida social, fortalecendo-a (CARVALHO, 2001).

Para Brito (2005), os principais avanços do ECA foram a universalização do direito, a preocupação da lei em garantir os direitos fundamentais, a compreensão da prevenção como garantia dos itens básicos, a simplificação dos procedimentos, a restrição dos poderes de emitir normas e, por fim, a criação de um Sistema de Garantias de Direitos que tem como eixo a promoção, a defesa e o controle social.

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente irá se constituir na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos para essa promoção, defesa e controle social para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

O ECA trouxe um importante conjunto de mudanças em conteúdo, forma e gestão para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Assim, as políticas de atendimento presentes nessa lei compreendem políticas sociais básicas (saúde, educação, lazer, trabalho etc.); políticas de assistência social; serviços especiais de prevenção e atendimento a vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; proteção especial àqueles em situação de risco; e uma política especializada para atender adolescentes autores de ato infracional sentenciados com medidas socioeducativas (CARVALHO, 2001).

Seguindo a compreensão da criança e do adolescente como um sujeito de direitos, a nova legislação, baseada em toda normativa e discussão internacional, rompe com a doutrina da situação irregular, a partir da visão da proteção integral, diferenciando aqueles que necessitam de medidas protetivas daqueles em cumprimento de medidas socioeducativas, buscando a responsabilização pela prática de atos infracionais a partir da garantia dos devidos processos legais, da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, e do trabalho com abordagens e práticas educativas.

As medidas socioeducativas devem seguir o que está preconizado na Convenção dos Direitos da Criança que, em seu artigo 40, diz:

Os Estados Partes reconhecem o direito de toda criança a quem se alegue ter infringido as leis, de ser tratada de modo a promover e estimular seu sentido de dignidade e de valor e a fortalecer o respeito das crianças pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais levando em consideração a idade da criança e a importância de estimular sua reintegração e seu desempenho construtivo na sociedade. (ONU, 1989).

À luz dos princípios da Doutrina da Proteção Integral e do ECA, neste trabalho iremos tratar das medidas socioeducativas e sua política de execução, com enfoque na medida socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade.

1.2 Mas afinal, o que são as medidas socioeducativas?

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), são consideradas crianças as pessoas de até doze anos de idade incompletos e adolescentes as que estão na faixa etária entre doze anos completos e dezoito anos incompletos. Quanto ao cometimento de ato infracional, crianças não serão punidas por ato infracional, mas sim encaminhadas para medidas de proteção especial, e os adolescente serão responsabilizados por meio de medidas socioeducativas.

Em seu artigo 103, o ECA traz uma definição do que seria o ato infracional: “considera-se o ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal” e no artigo 104 anuncia que “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às medidas previstas nesta lei” (BRASIL, 1990). Com a imputabilidade penal, a legislação não desresponsabiliza o adolescente que praticou um ato infracional, mas considera-o em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e em processo de educação, passível de alterar sua trajetória de vida. Assim, ele deve ser submetido a uma legislação especial, que são as chamadas medidas socioeducativas, previstas no ECA.

Ela (inimputabilidade penal) impede a aplicação da sanção criminal (penas reservadas aos adultos no Código Penal), por um imperativo de Justiça, dada a capacidade diversa da do adulto que crianças e adolescentes têm que se comportar em relação à prática de crime, pela sua condição especial de pessoa em desenvolvimento. Este impedimento é de natureza protetiva e, portanto, impõe que a resposta seja sempre mais branda que aquela reservada pelo ordenamento ao adulto (MACHADO, 2006, p. 108).

Consoante à noção de inimputabilidade penal, as medidas socioeducativas têm caráter preponderantemente pedagógico e, por isso, voltadas ao processo formativo do adolescente acusado da prática de ato infracional, diferentemente das penas aplicadas aos adultos, que possuem caráter retributivo/punitivo. Diferente da legislação anterior, no ECA, o adolescente se insere numa categoria jurídica que lhe garante o direito à proteção integral e igualdade de condições na relação processual ao se configurar o cometimento de ato infracional. Sendo assim, dentre seus direitos, ele tem garantia de não ser privado de sua liberdade senão em flagrante delito ou com ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente; presunção da inocência; defesa técnica por advogado; direito de solicitar a presença de seus

pais ou responsáveis em qualquer fase do procedimento e receber todas as informações sobre sua situação processual (MACHADO, 2006).

As medidas socioeducativas têm como objetivo principal a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, a garantia dos direitos individuais e sociais e, por fim, a desaprovação da conduta infracional (BRASIL, 2012), tendo sempre em perspectiva a reintegração social e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 1990). Segundo Costa (2006), a medida socioeducativa possui uma dimensão social enquanto se mostra como uma resposta da sociedade à quebra da lei penal; e uma dimensão educativa enquanto abarca a noção de desenvolvimento do adolescente, respaldando-o de maneira educativa. Nesse sentido, as medidas socioeducativas têm caráter sancionatório – por estabelecer restrições legais – e pedagógico ao mesmo tempo.

Buscando sair da lógica “menorista” que prevalecia nos Códigos de Menores vigentes à época da Doutrina da Situação Irregular, os quais tratavam crianças e adolescentes como meros objetos de intervenção do Estado, as medidas socioeducativas surgem em consonância com a concepção de que adolescentes são sujeitos de direitos em fase peculiar de desenvolvimento, devendo ser responsabilizados de acordo com essa fase, numa perspectiva não somente punitiva, mas também e, principalmente, pedagógica. Sobre esse aspecto, a Resolução do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) afirma:

As medidas socioeducativas possuem em sua concepção básica uma natureza sancionatória, vez que responsabilizam judicialmente os adolescentes, estabelecendo restrições legais e, sobretudo uma natureza sócio pedagógica, haja vista que sua execução está condicionada à garantia de direitos e ao desenvolvimento de ações educativas que visem à formação da cidadania. Dessa forma, a sua operacionalização inscreve-se na perspectiva ético-pedagógica. (CONANDA 2006, p. 47).

De acordo com Bisinoto et al. (2016), embora a resolução e a lei do SINASE tragam as bases e princípios das medidas socioeducativas, apresentando um direcionamento para a organização estrutural e funcionamento das instituições, falham ao não dispor de um referencial teórico que conceitue o que seria a socioeducação. Assim, buscando rastrear a origem do termo, os autores apontam que sua base de inspiração está na educação social, tendo sido o legislador influenciado pelo "Poema Pedagógico", de Makarenko.

Também tratando do conceito de socioeducação, Rizzini, Sposati e Oliveira (2019) afirmam que ele se baseia na pedagogia social, muito forte nos anos 80, embora os desdobramentos práticos do que seria a socioeducação ainda permaneçam nebulosos. Dizem, ainda, que o termo foi uma tentativa do legislador de conciliar o discurso vigente à época, de

que seria necessário responsabilizar o adolescente com medidas judiciais com a urgente necessidade de se promover seu desenvolvimento e cidadania, saindo de uma perspectiva meramente punitivista.

A educação social engloba diversas práticas educativas, que se unem em torno dos compromissos éticos-políticos de superação das exclusões sociais e da construção de uma sociedade igualitária. Seu esforço é o de educar para a criticidade e autonomia, trazendo a recusa de um lugar de simples subalternidade imposto pela estrutura capitalista de exploração (BISINOTO et al., 2016).

A socioeducação, portanto, situa-se nesse vasto campo da educação social, apoiando-se na concepção de uma educação fortemente social, pautada na afirmação e efetivação dos direitos humanos, com compromisso com a emancipação e autonomia de cada sujeito em sua relação com a sociedade. A socioeducação se orienta por valores de justiça, igualdade, fraternidade, entre outros, tendo como objetivo principal o desenvolvimento de variadas competências que possibilitem que as pessoas rompam e superem as condições de violência, de pobreza e de marginalidade que caracterizam sua exclusão social. (BISINOTO et al., 2016. p. 7).

Dessa forma, vinculada ao conceito de educação social, a socioeducação deve promover intervenções capazes de transformar a trajetória dos indivíduos, não como uma normatização de comportamentos, mas a partir da compreensão da sociedade onde estão inseridos, da internalização de novos valores e da construção de novas habilidades que os possibilitem fazer escolhas mais assertivas para suas vidas.

Nessa mesma direção, para Costa (2001), a verdadeira socialização está muito além de uma aceitação dócil, um compromisso sem exigência, ou uma assimilação sem grandeza. O autor afirma que, ao socializar o jovem, ensinando-o a dar importância a cada membro da sua comunidade e a todos os homens, respeitando-o na sua pessoa e nos seus bens, ele agirá não apenas por uma lei promulgada ou por meio de sanções, mas por uma ética pessoal que determina o outro como valor em relação a si próprio.

Conforme estabelece o ECA, existem seis medidas socioeducativas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação (BRASIL, 1990). Na aplicação dessas medidas, levar-se-á em conta a capacidade do adolescente de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração. É importante ressaltar que, segundo art. 108 do ECA, o adolescente, ao ser apreendido pelo cometimento de ato infracional, poderá ficar internado em uma unidade para adolescentes, no período anterior a sentença, por no máximo 45 dias. É a chamada Internação Provisória, que

geralmente, é executada em unidades específicas e, apesar de integrar o Sistema Socioeducativo, não é uma medida socioeducativa propriamente dita, é uma medida cautelar.

O ECA, no art.122, ainda estabelece o princípio de que, havendo outra medida socioeducativa adequada, em nenhuma hipótese será aplicada a internação. Sobre isso, Costa (1994) sugere que se priorize a aplicação de medidas não privativas de liberdade, as ditas medidas em meio aberto, uma vez que compreende a necessidade de convívio social (não segregação) do adolescente como essencial para sua condição de desenvolvimento. Além disso, a priorização das medidas socioeducativas em meio aberto ampara-se na forte intenção de reverter a crescente tendência de internação de adolescentes (CONANDA, 2006). Dessa forma, a aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto deve sempre ter preferência. Nesse contexto, cabe observar que nos últimos anos houve uma estabilização do número de internações de adolescentes no DF (DISTRITO FEDERAL, 2017).

Entretanto, mesmo com os avanços da nova legislação, a implementação do ECA vem passando por muitos desafios, especialmente no que se refere às medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional. Ao longo dos 30 anos de vigência do ECA, verifica-se diferentes registros que indicaram e ainda indicam precariedade na execução das medidas socioeducativas: funcionários que desconhecem o ECA e estão despreparados para lidar com adolescentes; número insuficiente de Varas e Promotorias especializadas na criança e no adolescente; pouca municipalização das medidas em meio aberto, priorizando a aplicação das medidas restritivas de liberdade; inadequação dos espaços físicos para a realização das propostas pedagógicas em muitas unidades de internação, com superlotação, violência física e psicológica, ambientes insalubres, quadro institucional de servidores desproporcional à quantidade de adolescentes em cumprimento da medida, além de que muitas instituições se utilizaram da estrutura física de antigos presídios (OAB-Nacional e CFP, 2006; CONANDA; 2006; ANCED, 2018). Ainda, alguns centros de internação respondem ou já responderam processos por violação de direitos (violência física, mortes, superlotação e insalubridade, entre outros) na Justiça Brasileira e na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA).

Os problemas constatados nas unidades de internação, somados às taxas de violência no país, vinham movimentando a sociedade em torno da temática do adolescente autor de ato infracional nos últimos anos. Setores mais conservadores da sociedade apostavam na redução da maioria penal para a solução da criminalidade na nossa sociedade e, em contraposição, os setores da sociedade civil organizada, que historicamente se posicionam a favor da garantia dos direitos da criança e do adolescente, defendiam que a redução da maioria penal é uma

resposta de caráter apenas repressivo, incapaz de resolver as complexas questões sociais em torno da infração juvenil, além de ferir os acordos internacionais assumidos pelo Brasil (ANCED, 2018; CONANDA, 2006).

Assim, buscando responder às demandas e pressões sociais a respeito da questão do adolescente autor de ato infracional e dos desafios para a implementação de uma política especializada na execução das medidas socioeducativas, algumas normativas e políticas de Estado foram criadas e desenvolvidas com vistas a solucionar tal problemática.

Em 2006, foi criada a Resolução nº 119 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2006), que estabeleceu parâmetros para administração e execução das medidas socioeducativas através de documento chamado SINASE. Além de trazer princípios e diretrizes pedagógicas, estabeleceu parâmetros arquitetônicos, detalhamentos sobre o cumprimento das medidas, meios de gestão e financiamento do sistema e mecanismos de integração das políticas públicas. Tal normativa surgiu como uma tentativa de regulamentar a política de atendimento a adolescentes em conflito com a lei em todo território nacional, buscando trazer respostas mais coerentes com a nova concepção de proteção integral e as dificuldades da execução dessa política no Brasil (ANCED, 2018).

A resolução provocou o poder legislativo a criar, em 2012, a regulamentação legal da execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratiquem ato infracional, na forma da Lei nº.12.594/2012, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. A Lei 12.594/2012 instituiu o SINASE e regulamentou a aplicação e a execução do conjunto de medidas socioeducativas, estabelecendo previsões normativas para a atuação do Sistema de Justiça, das políticas setoriais e dos demais atores do sistema socioeducativo, bem como a corresponsabilidade pelo acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. A lei e a resolução do SINASE representam instrumentos jurídico-políticos que complementam o Estatuto da Criança e do Adolescente em matéria de ato infracional e medidas socioeducativas.

Também reforçam este avanço, e fazem parte deste conjunto de esforços para aprimorar a política pública destinada a adolescentes autores de ato infracional, a criação e regulamentação de leis, portarias, políticas e diretrizes como: a Lei nº 12.847/2013, que trata do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT); o Plano Decenal Nacional dos Sistemas Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e Eixos Operativos para o SINASE (2013); a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei (PNAISARI), Portaria nº 1.082, de 23 de maio de 2014 do Ministério da Saúde; Diretrizes Nacionais para o Atendimento Escolar de Adolescentes e Jovens em Cumprimento

de Medidas Socioeducativas, estabelecidas pela Resolução nº 3 de 13 de Maio de 2016, do Conselho Nacional de Educação; a inclusão das medidas em meio aberto na tipificação e nos serviços da política de assistência social; o cofinanciamento federal da execução das medidas socioeducativas em meio aberto na política de assistência social, dentre outros

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), também insere a execução das medidas socioeducativas no rol de atenção do Sistema Único de Assistência Social. Nela, as medidas socioeducativas estão presentes na categorização dos serviços socioassistenciais como proteção especial.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2004, p. 37).

As medidas socioeducativas em meio aberto, especificamente a liberdade assistida (LA) e a prestação de serviços à comunidade (PSC) estão localizadas na proteção social especial de média complexidade, como modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. Já as medidas restritivas e privativas de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade) estão na proteção social especial de alta complexidade, que buscam garantir a proteção integral através de “moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (BRASIL, 2004, p. 38).

Ainda no âmbito da política de assistência social, as medidas socioeducativas também são referenciadas dentro de outras normativas, como a Norma Operativa Básica do SUAS (NOB/SUAS), Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 do CNAS, que disciplina a gestão pública da política de assistência social no território brasileiro, e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais - Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009 do CNAS. Nesta última, a LA e a PSC estão novamente inseridas dentro dos serviços de proteção social especial de média complexidade que deverão ser executados pelos Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). Também há a menção ao trabalho com os jovens de 15 a 17 anos egressos das medidas socioeducativas, entretanto, não há referência à execução das medidas restritivas de liberdade.

A descrição do serviço de proteção a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC que consta na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais mostra-se bastante semelhante ao que preconiza o SINASE.

O serviço tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos (as) adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessário a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida. (BRASIL, 2009, p. 22).

Mesmo com todas as indicações das normativas que organizam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o SINASE (BRASIL, 2012) não referenciou a política de Assistência Social como a executora das medidas socioeducativas em meio aberto, inserindo-a como parte de rede intersetorial das políticas de atenção e promoção dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, a qual deve estar em constante articulação com o sistema de atendimento socioeducativo. Ressalta-se também que, dentre os documentos que regulamentam a política de assistência social, a PNAS é o único que trata a medida de internação como parte do trabalho da assistência social.

A esse respeito, Rizzini, Sposati e Oliveira (2019) dizem que tanto o ECA quanto o SINASE tratam da política de assistência social numa perspectiva intersetorial da atenção ao adolescente, tendo apenas um caráter colaborativo. Reforçam ainda que embora a lei do SINASE tenha sido promulgada em 2012, depois da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) e das demais normativas do SUAS, o SINASE não menciona o serviço de proteção ao adolescente tipificado. De toda forma, segue-se evoluindo no tratamento dispensado pela legislação e demais normativas quanto ao entendimento e a política destinada a adolescente autores de ato infracional.

Conforme elucidado, as normativas e regulamentações nacionais do SUAS situam a execução das medidas em meio aberto – a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade –, como serviços da proteção especial de média complexidade que serão cofinanciadas pelo Governo Federal por meio do Fundo Nacional de Assistência Social, em um repasse para os fundos estaduais e municipais, e serão executadas ou coordenadas, no caso de consórcio e convênios com instituições não governamentais, pelos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), aparelhos de execução da política de média complexidade do SUAS nos municípios brasileiros.

Destaca-se que no Distrito Federal a execução das medidas socioeducativas em meio aberto não está atrelada à política de assistência social, e todas as medidas são executadas de forma direta por um mesmo órgão governamental: atualmente a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal. Tal assunto será tratado adiante.

1.3 As medidas socioeducativas em Meio Aberto: a Prestação de Serviços à Comunidade

As medidas socioeducativas são classificadas entre medidas socioeducativas em meio aberto e medidas socioeducativas em meio fechado. As de meio aberto são: a advertência, a obrigação de reparar o dano, a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida, enquanto as de meio fechado são a semiliberdade e a internação. As medidas socioeducativas de advertência e obrigação de reparar o dano são executadas pelo próprio poder judiciário, de modo que a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida são de competência do poder executivo municipal, enquanto a semiliberdade e a internação competem aos estados. Conforme a lei do SINASE (BRASIL, 2012), mantendo a lógica da municipalização e corresponsabilidade dos entes federados, o Governo Federal deverá elaborar planos, editar normas, prestar suporte, apoio e suplementação financeira aos Estados, bem como estes deverão prestar o mesmo papel aos municípios.

Aqui cabe especificar as medidas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, por serem as medidas em meio aberto executadas pelos programas de atendimento em meio aberto do poder executivo. Conforme preconizado pelo ECA, a Liberdade Assistida será adotada sempre que se configurar como a medida mais adequada para o acompanhamento, auxílio e orientação do adolescente. Tal acompanhamento é realizado por um orientador e objetiva promover socialmente o adolescente e sua família por meio de orientação e inserção em programas comunitários de auxílio e de assistência social, matrícula, supervisão de frequência e aproveitamento escolar, bem como pleitear aspectos relacionados à profissionalização e futura inserção no mercado de trabalho. A Liberdade Assistida perdura pelo tempo mínimo de seis meses, podendo ser prorrogada, substituída por outra medida, ou ainda, revogada, quando ouvido o orientador, Ministério Público e o defensor. Também é função do orientador apresentar ao poder judiciário relatório do caso (art. 118 e 119, BRASIL, 1990).

Conforme estabelece o artigo 117 do ECA, a prestação de serviços à comunidade se dá por meio do trabalho gratuito de interesse geral, realizado pelo adolescente em instituições governamentais ou entidades assistenciais por período não excedente a seis meses. A carga

horária da prestação de serviços comunitários deve ser cumprida durante jornada máxima de oito horas semanais, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou a jornada normal de trabalho. Também de acordo com a lei, as tarefas deverão ser atribuídas ao adolescente conforme suas aptidões e sua capacidade de cumpri-la.

A fim de viabilizar a execução da PSC, a lei do SINASE, em seus artigos 13 e 14, estabelece que os programas de prestação de serviço à comunidade devem definir orientadores para acompanhar o caso e avaliar o cumprimento da medida, recebendo o adolescente e sua família e prestando orientação quanto ao funcionamento do programa. Para tanto, se faz imprescindível a seleção e credenciamento prévio das entidades para a execução do trabalho, para posterior inserção do adolescente, de acordo com o perfil do socioeducando, podendo o Ministério Público ou a autoridade judiciária impugnar o credenciamento caso seja constatada alguma irregularidade na entidade de atendimento (BRASIL, 2012). A lei do SINASE prevê, ainda, que além da seleção e credenciamento das instituições comunitárias que irão receber os adolescentes para prestar serviços, deve-se fazer o mesmo em relação ao orientador da medida que acompanhará caso a caso, avaliando também seu efetivo cumprimento.

A resolução do SINASE traz, ainda, indicações relativas à composição da equipe de atendimento socioeducativo e estabelece que deve haver uma equipe mínima de um (01) técnico para cada vinte (20) adolescentes, uma (01) referência socioeducativo para cada grupo de até dez adolescentes e um (01) orientador socioeducativo para até dois (02) adolescentes simultaneamente, a fim de garantir a individualização do atendimento que a medida pressupõe. A resolução reforça, ainda, que a referência e o orientador socioeducativo são pessoas vinculadas às instituições que receberão os adolescentes para o trabalho, que serão responsáveis por acompanhar de forma qualitativa o cumprimento da medida.

De modo geral, as ações de intervenção no âmbito das medidas socioeducativas de meio aberto se dão por um acompanhamento sistemático ao adolescente e sua família, visando alterar as condições e situações que geraram a prática do ato infracional. Nesse sentido, as medidas em meio aberto possuem a vantagem de poder atuar na vida do adolescente no lócus privilegiado de sua comunidade e de sua família, com o potencial de fortalecer vínculos e proporcionar o ingresso nos serviços da rede socioassistencial de sua comunidade.

(...) dentre as variadas inovações trazidas pelas medidas socioeducativas em meio aberto, destaca-se especialmente sua característica de promover a responsabilização do adolescente autor de ato infracional, por meio de práticas alternativas à segregação e ao cerceamento do direito de ir e vir, tradicionalmente adotados como mecanismos de justiça. (RODRIGUES, 2017, p. 50).

Outro importante princípio do atendimento socioeducativo que é ainda mais marcante e pode ser potencializado nas medidas em meio aberto é a incompletude institucional, presente no artigo 86 do ECA e na Resolução do SINASE (2006), que reafirma a necessidade de utilização de serviços na comunidade, sejam eles governamentais ou não, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa, garantindo sua proteção integral e promovendo sua inclusão social.

(...) a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender os direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização, etc) (CONANDA, 2006, p. 29).

Rodrigues (2017) e Rizzini, Sposati e Oliveira (2019) indicam que a execução das medidas socioeducativas em meio aberto deve considerar a dimensão do território na vida do adolescente, entender as condições reais do local onde vive com sua família e dos serviços ofertados em sua comunidade, sua relação com as pessoas que ali vivem e como se vê produtor daquela realidade, como isso influi em sua subjetividade e nas suas condições reais de subsistência. Corroborando com essa visão, Santos (1999) traz a perspectiva da importância do território na vida dos indivíduos:

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 1999, p. 8).

Com relação à atuação com adolescentes que cometeram atos infracionais, especialmente aqueles que respondem por seus atos em liberdade, há ainda que se considerar forte tendência a individualizar as situações precarizadas de existência material e exigir do público atendido uma solução igualmente reducionista e redentora de si mesmo, já que estes possuiriam a liberdade plena para modificação de seu curso de vida. Conforme tratam as autoras Rizzini, Sposati e Oliveira (2009) no trecho a seguir:

Culpabilizar o adolescente pela eventual precarização do território onde vive, ou mesmo transferir a ele a responsabilidade em prover, para sua vida, condições adequadas para um futuro melhor, não deixa de ser manifestação reducionista da responsabilidade pública/estatal para um indivíduo, no caso o adolescente, o que termina por evidenciar que está sendo retirada dele a condição de sujeito de direito. Não se pode limitar a vida do adolescente a uma leitura singular, que o isole das

condições objetivas em que vive, e do respeito à dignidade da adolescência, fase de seis anos do ciclo vital de todo ser humano. (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2009, p. 55).

Assim, é importante destacar que o trabalho das medidas em meio aberto não deve considerar somente o indivíduo e as ações pontuais, mas todo o contexto sociocultural e territorial onde vivem os adolescentes e suas famílias. Fortalecer os indivíduos e promover novas oportunidades significa também conhecer seu território, participar das articulações dos serviços e redes locais, contribuindo também para o fortalecimento de sua comunidade.

Reiterando a ideia de que a força das medidas socioeducativas em meio aberto é a própria comunidade, Becker (2012) diz que o objetivo da PSC é proporcionar ao jovem, por meio do trabalho comunitário, a oportunidade de desenvolver novos valores sociais, como a solidariedade e a consciência social, além de trazer a corresponsabilidade da comunidade, em suas Instituições, no processo de inserção social e construção de novas possibilidades para a vida dos socioeducandos. Conforme estabelece a resolução do SINASE, tais objetivos são alcançados através “(...) de uma ação pedagógica que privilegie a descoberta de novas potencialidades direcionando construtivamente seu futuro” (CONANDA, 2006, p. 43). Sobre esse aspecto, encontramos em um documento estadual o entendimento de que “trabalhar gratuitamente, coloca o adolescente frente a possibilidade de adquirir valores sociais positivos, através da vivência de relações de solidariedade e entre-ajuda, presentes na ética comunitária” (SCT, 2000, p. 7).

Uma vez que o trabalho tem centralidade na PSC e que é permeado por diferentes compreensões, é importante tecer considerações sobre o que se entende por trabalho no âmbito da medida socioeducativa de PSC. Historicamente em nossa sociedade o trabalho é visto como algo que “dignifica o homem”, trazendo valores de dignidade, respeito e honestidade, sobretudo para as populações mais pobres, sendo idealizado como uma forma de retirar os jovens da ociosidade, do uso de drogas e do crime, quase uma correção moral (RODRIGUES, 2017).

Nesse sentido, Sarti (2003) avalia que, dentro da lógica do sistema capitalista de produção, os atributos morais destinados socialmente à população pobre são diferenciados quando se trata de trabalhadores, uma vez que se posicionam adequadamente na lógica das relações de trabalho da sociedade do capital, alimentando as ideias de superação das desigualdades sociais através de seu esforço pessoal e da força de seu trabalho, reforçando o merecimento do respeito dos demais pela sua condição de trabalhador, numa tentativa de se recolocar na sociedade.

A PSC vem sendo comumente ligada ao trabalho e à sua lógica moralizante, deixando-se de lado os aspectos educativos e pedagógicos e prevalecendo, em muitos casos, o enfoque na punição/retribuição. Na pesquisa levantada por Araújo e Vidal (2014), verifica-se que muitas instituições que recebem os adolescentes para o cumprimento de PSC os colocam para prestar serviços “humilhantes e vexatórios, se configurando como uma forma de castigo (punição) e não em uma medida socioeducativa” (p. 133) e, ainda, que a atuação tem se limitado ao cumprimento rigoroso da frequência, sem encaminhamentos adicionais e observância dos demais aspectos da vida dos adolescentes.

A mesma avaliação é encontrada por Vidal (2014), que mais abertamente relata que a maioria das atividades destinadas aos adolescentes nas instituições se referem a execução de serviços gerais, sendo utilizados como mão de obra gratuita, “desvirtuando o papel do trabalho, que poderia ter um papel educativo, para uma tarefa humilhante e exploratória, que fica categorizado como punição” (p. 208).

Seguindo, ainda, os dois autores acima, verifica-se também a ausência de inserção dos jovens em atividades que estejam em consonância com seus interesses e habilidades, o que levanta outras questões, como as dificuldades dos jovens que possuem baixa escolaridade, poucos ou nenhum curso profissionalizante, pouca experiência e oportunidades. “A hegemonia do pensamento burguês deixa claro que o único trabalho que estes jovens, de baixa classe social, podem realizar são aqueles considerados de menor qualificação e os mais desprezados, reforçando neles esta posição subalterna e a baixa estima” (VIDAL, 2014, p. 208).

As instituições têm mantido o trabalho dos adolescentes de forma subalterna, isolada e automática, baseada na cobrança e sem orientação especializada, mantendo-se o distanciamento e ausência de afetos numa perspectiva meramente punitiva (VIDAL, 2014). Além disso, Araújo e Vidal (2014) também levantam a questão dos preconceitos das instituições em receber os adolescentes que cometeram atos infracionais e relatam que, por isso, as referidas instituições têm se descadastrado ou se recusado a recebê-los.

Rodrigues (2017) também identifica tais questões em seu trabalho com adolescentes em cumprimento de PSC. Avalia que esses adolescentes na maioria das vezes não possuem perfil formativo para as boas oportunidades de trabalho e que vivem dilemas entre seus interesses e o tipo de trabalho disponível, limitando as possibilidades de projetar seus anseios e possibilidades concretas. Nesse sentido, sobre os adolescentes que cumprem a medida de PSC, a autora afirma:

Nem todos os jovens têm a possibilidade de projetar seus sonhos, suas vontades e esperanças na elaboração de planos, ao mesmo tempo, concretos, socialmente aceitos, valorizados, que incluam atividades laborais bem remuneradas e

interessantes para suas vidas. Podem investir nisso aqueles jovens que têm ferramentas materiais e simbólicas para pensar e projetar seu futuro em meio a um amplo rol de opções pessoais e profissionais. Há uma parcela da juventude que está aquém dessas possibilidades e tem suas chances de escolha limitadas. (RODRIGUES, 2017, p.137).

Não existe apenas uma juventude, uma única forma de viver esse período da vida nos diferentes contextos sociais do Brasil e do mundo. Loureiro & Moulin (2015) falam dessas semelhanças e diferenças, reforçando que, enquanto parte da juventude se prepara por meio da educação formal para o mundo adulto, a outra não é vista como jovem e é introduzida no mundo do trabalho desde cedo, sendo negada a possibilidade de identificar e assumir suas preferências e interesses.

Rizzini, Sposati e Oliveira (2017) falam das situações de preconceito vivenciada pelos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, especialmente na escola, sendo um obstáculo para sua permanência. Os autores evocam, ainda, a visão histórica de que o menor delinquente é o perigo a ser combatido e que não é punido suficientemente. Segundo Rodrigues (2017), ante todo o esforço de integração social contida na legislação e na política de atendimento em meio aberto para promover desenvolvimento e ser possível construir novas trajetórias com adolescentes autores de ato infracional, alterar as mentalidades históricas ainda é um grande desafio.

A ruptura paradigmática em questão não se constitui tarefa simples e requer uma reorganização completa de conceitos, papéis e valores que orientam a socioeducação.(...) não se pode desconsiderar os sistemas simbólicos que sustentam crenças, valores e representações sociais sobre justiça, punição e responsabilidade penal juvenil que se convertem em barreiras à transformação visada. (RODRIGUES, 2017, p. 52).

A autora reflete sobre o desafio do trabalho socioeducativo que deve, ao mesmo tempo: responder às demandas jurídicas de responsabilização; promover e mediar as condições favoráveis ao desenvolvimento dos adolescentes, através da sua inclusão cidadã no sistema de garantia de direitos pela sua rede socioassistencial; provocar reflexões e ressignificações, estando atento as individualidades e peculiaridades do adolescente e sua família; e, ainda, promover uma “intervenção que se permita entrar em contato com as diversidades de modos existenciais, que não reproduza a lógica moralizante de produção de indivíduos, que estimule a recriação de cada adolescente de modo singular” (RODRIGUES, 2017, p. 191).

O trabalho na medida de PSC deve ser visto para além de uma regulação social moralizante ou punição/retribuição. Inserido em uma medida socioeducativa, ele deve ser capaz de produzir no adolescente a reflexão e o aprendizado sobre suas capacidades, sobre o mundo

do trabalho, sobre a vida em sociedade e sobre o pertencimento à sua comunidade, aprendendo também de forma reflexiva e crítica, como indicam Rodrigues e Lopes de Oliveira (2018), sobre o valor do trabalho em sua forma ontológica, como uma atividade humana “consciente, intencional e interacional que gera transformação da realidade e de si mesmo” (RODRIGUES; LOPES DE OLIVEIRA, 2018, p.7)

Sendo assim, o trabalho da PSC deve ser planejado e orientado no fazer cotidiano dos adolescentes de forma individual, construindo vínculos e fortalecendo-os através de estratégias que possibilitem a auto expressão e a confiança, de forma a apoiá-los no vislumbre de novos caminhos, potencialidades e possibilidades, isto é, contribuindo de forma integral com seu processo de desenvolvimento humano (VIDAL, 2014).

A partir dessas considerações, os objetivos da medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade, a forma como se dão as orientações para a realização do trabalho e como os trabalhadores as compreendem, bem como o modo como o trabalho tem acontecido no Distrito Federal é alvo dos questionamentos desse trabalho.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

Discutir os parâmetros que orientam a execução da medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade (PSC) no Distrito Federal, a partir da percepção de profissionais que a executam.

2.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever o histórico da implementação da PSC no DF;
- b) Identificar os documentos norteadores da PSC e conhecer como os profissionais os avaliam;
- c) Caracterizar o funcionamento da PSC nas unidades do DF buscando identificar a relação das Unidades de Atendimento em Meio Aberto com as instituições conveniadas para a execução da PSC.

3 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos dessa pesquisa optou-se por uma abordagem qualitativa com a participação de 5 gerentes e 8 especialistas socioeducativos, que atuam em 8 das 15 diferentes Gerências de Atendimento em Meio Aberto (GEAMA) do DF. Também participou a primeira chefe da unidade de prestação de serviços à comunidade, quando da transição da execução da PSC da Vara da Infância e da Juventude do DF (VIJ) para o poder executivo em 2009. Por fim, utilizou-se, ainda, informações coletadas durante a participação em uma reunião do Grupo de Trabalho (GT) para elaboração de novo fluxo de atendimento do meio aberto, mediante autorização prévia de seus participantes. A reunião do GT contou com a participação de representantes de todas as categorias profissionais do sistema socioeducativo do DF, como agentes socioeducativos, agentes administrativos, especialistas e gerentes.

Sobre o perfil dos participantes da pesquisa, vale esclarecer que os gerentes exercem a função de chefia imediata das GEAMAs e são responsáveis por gerenciar o trabalho na instituição, sendo indicados discricionariamente pelo Estado. No caso dos gerentes entrevistados, tratou-se de cinco mulheres com nível superior: 02 psicólogas, 02 assistentes sociais e 01 advogada, todas servidoras públicas com vínculo efetivo com o Governo do Distrito Federal (GDF).

A respeito da gestão da primeira unidade de execução da medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade, ressalta-se que a estrutura e as nomenclaturas dos cargos da época eram diferentes do momento atual, como poderemos ver adiante. A primeira chefe do núcleo de PSC, entrevistada nesta pesquisa, é uma mulher, psicóloga, concursada da carreira de assistência social, como todos os servidores que ingressaram antes da criação da carreira socioeducativa, e que atuava na área havia menos de um ano.

O Especialista Socioeducativo é o servidor com diploma de curso superior ou habilitação legal equivalente, com formação nas áreas indicadas e registro em conselho de classe com atribuição de formular, planejar, coordenar, supervisionar e avaliar atividades relacionadas à gestão governamental de políticas públicas na execução das medidas socioeducativas, no âmbito do SINASE, bem como executar outras atividades da mesma natureza e nível de complexidade determinadas em legislação específica, observadas as peculiaridades da especialidade do cargo (Lei Distrital da Carreira Socioeducativa nº 5.351/2014, que dispõe sobre a criação da carreira Socioeducativa no Quadro de Pessoal do Distrito Federal DF). Os especialistas entrevistados trabalham com o atendimento direto aos

adolescentes em cumprimento das medidas socioeducativas de LA e PSC, bem como suas famílias.

Para os fins deste trabalho, foram entrevistados 08 especialistas socioeducativo, que atuam, cada qual, em uma das 08 diferentes unidades onde foram realizadas as entrevistas – as não serão divulgadas para garantir o sigilo dos profissionais. Quanto à área de formação, participaram 03 psicólogos, 02 pedagogos e 03 assistentes sociais, a maioria com experiência acima de 9 anos no trabalho socioeducativo (01 especialista têm menos de dois anos de experiência), sendo 06 mulheres e 02 homens.

Com o objetivo de garantir o sigilo das pessoas entrevistadas, na apresentação e discussão dos resultados os gerentes serão identificados pelas letras GE seguidas de um número. Os especialistas socioeducativos serão identificados pelas letras ES também seguidas de um número, e a primeira chefe do Núcleo de execução da PSC será identificada por PC. Os integrantes do GT serão identificados com a mesma sigla, um traço seguido de servidor e um número (por exemplo, GT- Servidor 1).

Neste estudo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas orientadas por um roteiro que incluía 9 questões, as quais abordavam como é a execução da PSC na Unidade, o conhecimento, utilização e avaliação dos documentos institucionais do SUAS e dos documentos do DF, a interface com a política de assistência social, a compreensão sobre a dimensão pedagógica das medidas socioeducativas na execução da PSC e como são as orientações e apoio dispensados às instituições conveniadas para a execução da PSC por meio de convênios.

Os participantes deste estudo foram escolhidos por conveniência, seja por proximidade profissional à pesquisadora ou por indicação dos primeiros. Todos foram convidados e consentiram livremente a gravação e uso dos dados. Os servidores presentes na reunião do GT também foram consultados e aceitaram que a discussão fosse registrada para integrar o presente trabalho. O estudo está inserido no projeto de pesquisa “Atuação dos Especialistas nas Medidas Socioeducativas do Distrito Federal”, processo nº 39196814.5.0000.5540, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília - CEP/IH.

Após a transcrição integral das entrevistas, a análise temática dos dados (BRAUN; CLARKE, 2006) se iniciou pela leitura fluida do material, de modo a possibilitar a identificação de trechos (sentenças, frases ou parágrafos) que capturavam elementos importantes ao estudo e melhor se alinhavam aos objetivos. Esse processo de leitura permitiu a emergência de possíveis temas de categorização condizentes com os temas que haviam amparado a construção do roteiro

de entrevista. Definidos os temas seguiu-se o recorte/seleção dos trechos. Após a codificação do material, verificou-se as articulações internas entre os trechos pertencentes a cada tema, a fim de avaliar a coerência da categorização. Quando necessário, foram feitas reconfigurações. Esse processo de codificação culminou com a construção de quatro categorias temáticas, as quais serão apresentadas e discutidas a seguir.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 *A PSC no Distrito Federal: Histórico*

Inicialmente, cabe ressaltar algumas diferenças do Distrito Federal (DF) em relação aos demais estados e municípios do país, uma vez que sua singularidade repercute na execução das medidas socioeducativas. Diferentemente das demais regiões, o DF é uma unidade da federação que possui competência legislativa de Estado e de Município, conforme estabelece a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, uma vez que não tem municípios, o DF é dividido em 31 regiões administrativas (DISTRITO FEDERAL, 1993). Por essa razão, o DF é o responsável por executar as medidas em meio aberto e fechado. Na maior parte dos estados brasileiros, as medidas de internação são de responsabilidade estadual e são executadas em secretarias diversas como justiça, educação, direitos humanos e até mesmo de assistência social. Nos demais estados do Brasil, as medidas em meio aberto estão em sua maioria sob a responsabilidade da política de assistência social, executadas nos CREAS (Centros de Referência Especializado de Assistência Social), conforme preconiza o SUAS e suas normativas.

No advento do ECA, nos anos 90, o sistema socioeducativo no DF estava vinculado ao Órgão responsável pela política de assistência social, como a Fundação do Serviço Social, a Secretaria de Estado de Assistência Social, dentre outras nomenclaturas, seguindo a lógica nacional. Porém, em 2007, a execução de todas as medidas socioeducativas do DF migrou para a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS/DF, se desassociando definitivamente da política de assistência social, de forma pouco planejada, mas mantendo todo o sistema no mesmo local de gestão, à época na Coordenação do Sistema Socioeducativo (COORSIS) (SEC/DF, 2013). Observa-se, desse modo, que no período posterior houve mudanças na gestão do sistema socioeducativo quanto à Secretaria de Estado responsável, mas a execução das diferentes medidas socioeducativas permaneceu unificada, sob responsabilidade de um mesmo órgão de coordenação ou subsecretaria gestora, primeiro na Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania (SEJUS) (2007-2010), depois na Secretaria de Estado da Criança (SECRIANÇA) (2011-2014), quando conquistou status de Subsecretaria (Subsecretaria do Sistema Socioeducativo), seguindo pela alocação na Secretaria de Estado de Políticas para Crianças Adolescentes e Juventude (SECRIANÇA) (2015-2018) e, finalmente, na SEJUS novamente (2019 até o momento).

Ainda em relação às singularidades em torno das medidas socioeducativas, o DF foi a primeira unidade da federação a criar a carreira socioeducativa no quadro de pessoal do Governo do Distrito Federal - GDF, em junho de 2014. Gerenciada pelo órgão responsável pela execução das medidas socioeducativas do GDF, a carreira é exclusiva para atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, sendo composta pelos cargos de Especialista Socioeducativo, Agente Socioeducativo, Técnico Socioeducativo e Auxiliar Administrativo (DISTRITO FEDERAL, 2014). Após várias manifestações e contradições, a criação desta carreira foi fruto de disputas e manifestações dos servidores, especialmente dos agentes socioeducativos, que antes pertenciam à Carreira Pública de Assistência Social do DF e exerciam atividades no sistema socioeducativo.

Concebida sob a gestão da Secretaria de Estado da Criança (SECRIANÇA), a criação da carreira socioeducativa foi um processo polêmico e contraditório, não sendo consenso entre os diferentes cargos e categorias que a compõe. Se, por um lado, teve o potencial de consolidar uma política socioeducativa e fortalecer a identidade profissional, por outro, evidenciou visões de socioeducação diversas e, por vezes, antagônicas. A separação da execução das medidas socioeducativas da carreira de Assistência Social no DF também foi motivada por algumas concepções de socioeducação ainda associadas ao punitivismo, distanciada de uma preocupação com a garantia de direitos na execução das medidas socioeducativas, especialmente nas medidas em meio fechado.

No que tange às medidas socioeducativas em meio aberto no Distrito Federal, até a saída do sistema socioeducativo da política de assistência social em 2007, elas eram executadas pelos Centros de Desenvolvimento Social (CDS), instituições que foram substituídas pelos CREAS e CRAS com a implementação do Sistema Único de Assistência Social no DF.

Sobre o período no qual o sistema socioeducativo estava alocado na política de assistência social, encontramos críticas dos servidores durante a reunião do Grupo de Trabalho (GT) que, atualmente, está elaborando novo fluxo de atendimento do meio aberto. Segundo eles, nessa época, não existia nenhuma prioridade para a execução da LA, além de contarem com pouquíssimos servidores especialistas para referenciar o serviço (uma unidade chegou a ter 300 adolescentes para 2 especialistas) e a gestão do CDS enfatizava que o enfoque do trabalho na instituição se focava na prevenção.

Outra importante questão se referia à designação de servidores para atuar nas unidades de internação como um castigo, especialmente para os servidores de nível médio, lotados nessas unidades como uma forma de punição ou mesmo perseguição política, fazendo com que a

categoria lutasse pela criação de um cargo de nível médio específico para a atuação nas medidas socioeducativas, a saber, o atendente de reintegração social (hoje agente socioeducativo).

A transição das medidas socioeducativas da política de assistência social para uma gestão própria dentro da SEJUS aconteceu de forma desorganizada e precária, especialmente para as unidades que atendiam a medida de LA, os Núcleos de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida. O diagnóstico da Secretaria de Estado da Criança, a secretaria gestora do sistema socioeducativo de 2011 a 2015, contido no Projeto Político Pedagógico das medidas em meio aberto do DF, relata uma série de dificuldades vivenciadas por estas unidades de atendimento nesse período de transição, como ausência de bases próprias de trabalho (a maioria das unidades estavam em locais cedidos pelo órgão gestor da assistência social), infraestrutura precária (salas pequenas, sem garantia de privacidade e sigilo) e indefinição de fluxo de trabalho e procedimentos (DF/SECRIANÇA, 2013). Tais dificuldades estavam marcadas especialmente dos anos de gestão da SEJUS (2007- 2010), quando o sistema socioeducativo saiu da política de assistência social.

Em relação a esse período, durante a reunião do Grupo de Trabalho (GT), foram feitos vários relatos quanto à precariedade das condições de trabalho vivenciadas. Relataram que haviam poucos servidores para a demanda de trabalho, não possuíam carros para a realização das visitas domiciliares, as quais ocorriam somente uma vez ao mês, fazendo com que as convocações se acumulassem por muitos meses; não havia mesas, móveis, computadores, impressoras, nem espaço suficiente para todos os servidores permanecerem na sala de trabalho; não havia chefia imediata, nem orientações claras de trabalho; e não havia espaço físico reservado para os atendimentos. A esse respeito, servidores que integram o GT compartilharam:

“Criou uma secretaria sem estrutura... zero para a gente. (...) Trabalhava numa sala minúscula que a gente tinha que se revezar assim, cada um num cantinho da mesa porque não cabia todo mundo e com dois computadores (...) as pessoas não tinham uma reflexão acumulada do socioeducativo (a maioria havia entrado no novo concurso), (...) e aí você não tinha chefia na unidade, você tinha uma chefia central... cada um fazia o que queria, que achava que era certo ou não (...), então a gente tem um processo de amadurecimento que se fortaleceu na época (...) do governo que virou Secretaria da Criança... se alugou espaço para as LA's irem, se comprou móvel...” (GT - Servidor 2)

“(...) e lá era assim, a gente tinha que ficar num cubículo bem pequenininho ficava todo mundo amontoado, aí chegava um menino para atender, saía todo mundo para ir lá para o sol, ficava esperando, aí voltava...” (GT - Servidor 11)

No período a que os servidores se referem, a medida socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) ainda não era gerida pelo poder executivo, mas era executada pela Vara da Infância e Juventude do DF (VIJ), no Setor de Execução de Medidas Socioeducativas (SEMSE), de forma centralizada, ou seja, todos os adolescentes do DF

sentenciados eram acompanhados por uma equipe centralizada no Plano Piloto e eram encaminhados para os convênios que, em sua maioria, também se situavam na região central da cidade. Também se referindo a esse período, a primeira chefe do Núcleo de PSC conta em sua entrevista que, embora o processo de transição da gestão da PSC do poder judiciário para o executivo tenha iniciado em 2009, o Governo do Distrito Federal só assumiu sua execução de fato em julho de 2010, período que foi marcado por condições de trabalho precárias e debilidades e inconsistências herdadas do funcionamento da política de atendimento socioeducativo nas unidades de liberdade assistida, conforme ilustrado anteriormente.

Na ocasião da transição, a SEJUS iniciou o trabalho da PSC também de forma centralizada, tentando manter os convênios criados pela VIJ. A equipe era composta por 06 especialistas, entre psicólogos, assistentes sociais e pedagogos. De acordo com a avaliação feita pela antiga gestora, foi desafiador construir toda a estrutura do trabalho. Refletindo sobre tal período, avalia que o formato inicial não funcionou adequadamente, porque não havia convênios nem vagas suficientes de PSC para inserção da demanda de adolescentes, além disso, a maioria dos Convênios eram centralizados na Região Administrativa do Plano Piloto, ficando muito longe para os adolescentes das demais regiões do DF. Acredita também que o demorado tempo de espera para que o adolescente fosse convocado para cumprir a medida incorreu na prescrição de alguns casos. Conta, ainda, que a gestão buscou vagas de trabalho para PSC de forma mais descentralizada, porém, houve pouco tempo para as articulações e implementação do serviço até nova mudança de governo.

Foi somente em 2011, com a mudança de governo no Distrito Federal e de secretaria gestora do sistema socioeducativo, a SECRIANÇA, que se iniciou a descentralização da PSC para as 15 unidades que já executavam a medida de liberdade assistida, criando as Unidades de Atendimento em Meio Aberto (UAMA), cuja nomenclatura atual é Gerência de Atendimento em Meio Aberto (GEAMA). Cabe ressaltar que esse processo também contou com a contratação de novos servidores, através de concurso público realizado em 2010. Sobre isso a antiga gestora avalia que:

(...) trazer a PSC para as UAMA's eu acho que ajudou bastante, porque nesta quantidade de vaga, porque conseguiram abrir mais convênios, regionalizar, que facilita muito para o menino cumprir, né? A questão de ter dinheiro para a passagem, por exemplo, que era um impeditivo dependendo de onde eles moravam para eles chegarem até o Plano era muito complicado, muitos não tinham condição. Então eu acho que o fato delas terem ido para as UAMA's facilitou neste sentido. (PC)

Na ocasião da descentralização, o trabalho da PSC foi direcionado para os pedagogos das Unidades, sob o argumento de que esses profissionais não realizavam atendimento direto

aos adolescentes da LA e eram os responsáveis por inserir os socioeducandos nas atividades de profissionalização e escolarização. Conforme os relatos colhidos por ocasião da reunião do GT, os pedagogos passaram a ser os responsáveis por encaminhar os adolescentes para os convênios, acompanhar seu desenvolvimento no cumprimento da medida, além de dar suporte e apoio às instituições conveniadas. A avaliação dos servidores quanto a esse formato foi variada, considerando que alguns profissionais se sentiram sobrecarregados com o trabalho:

“Os outros especialistas estavam muito sobrecarregados com muitos adolescentes 25, 30... Aí os especialistas começaram também a dizer: não, porquê que o pedagogo não é responsável por menino?” (GT – Servidor 4)

“Aí a gente falou, ah então, se é para ficar com a profissionalização, com a PSC e ainda um pouco dos meninos que estão sobrando... Aí a gente então divide, todo mundo faz tudo.” (GT – Servidor 1)

O processo de descentralização da PSC não foi visto pelos servidores do GT como adequado, porque foi herdada da antiga unidade de execução centralizada uma grande demanda reprimida de vinculações de adolescentes, com casos muitas vezes já prescritos, somado ao fato de que não houve uma orientação específica sobre como desenvolver o trabalho socioeducativo, o que acabou por gerar impactos até os dias de hoje. Sobre isso, comentaram na reunião do GT:

(...) esses históricos nosso do meio aberto acabam resvalando no que a gente faz hoje. Porque como a PSC foi para o meio aberto, descentralizada, a conversa, a ideia... quando queria convencer todo mundo a receber os meninos de PSC era, “mas não dá trabalho, não. É só encaminhar para o convênio”. Aí muita gente introjetou isso de um jeito que até hoje as pessoas acham que o menino de PSC é só mandar para o convênio, não precisa fazer mais nada. Esta história do começo da PSC é super importante para o jeito como a gente faz PSC hoje. Então hoje, mesmo que a gente tenha um número menor de adolescentes para dar conta, a gente ainda está com a lógica de quando a gente tinha 25 meninos. Então hoje a gente atende 12 ainda achando que está super abarrotada de menino que não tem condição de fazer um atendimento de PSC, não é mais o caso. (GT - Servidor 4)

Só que quando chegou a PSC, gente, eram malotes e malotes. Gente, PSC prescrita, a gente não sabia o que que ia prescrever... o que que não ia. E aí acabou que era muita PSC. (GT - Servidor 1)

O menino que tinha sido sentenciado há dois, três anos em PSC. Então quando você ligava aí o menino dizia “não, nem existe... morreu” (...) “Não, não foi eu que fiz isso não”. Foi, você fez, está aqui no dia tal, e ele “O que?”, é. (GT - Servidor 4)

Outro participante desta pesquisa também avalia de forma negativa a ausência de orientações claras para a execução da PSC durante o processo de descentralização da medida:

Porque como passou para a gente, antes quem executava era a Vara da Infância, né? E eles passaram para a gente assim, muito de... claro que não é uma justificativa, passaram para a gente sem nenhuma preparação... e a gente teve que inventar a roda, que já estava ali, que já era uma coisa pra ser passado assim devagar... justamente por isso, quais são os parâmetros para se executar a Prestação de Serviço à Comunidade, e nunca foi feito isso. (ES1)

Essas declarações sinalizam que a implementação da medida socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade no DF não foi feita de forma suficientemente planejada e profissionalizada, sobrecarregando as equipes e deixando uma herança de descaso para sua execução, ainda nos dias de hoje.

Quando a PSC foi implementada dentro dos serviços do poder executivo no DF em 2010, os documentos oficiais que norteavam o trabalho se resumiam ao ECA, de 1990, e a resolução do CONANDA de 2006. Somente em 2012 foi instituída a Lei nº 12.594, Lei do SINASE, junto com a primeira portaria do DF sobre a temática. Outros documentos e orientações de trabalho também foram editadas ao longo dos anos, conforme será apresentado posteriormente neste estudo.

Em 2016, houve nova mudança de governo, alterando o nome da Secretaria de Estado gestora do sistema socioeducativo para Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude. Em seguida, o Governo que assumiu o mandato de 2019 a 2023, retornou as medidas para a SEJUS, cuja nomenclatura atual é Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania.

Ao longo dos anos, as unidades foram sendo mobiliadas e informatizadas de forma mais adequada. Algumas sedes próprias foram reformadas, criadas ou alugadas, adquirindo espaço maior para os atendimentos e para comportar os servidores. Atualmente, todas as unidades também contam com um carro para a realização de suas atividades. Sobre o processo histórico vivenciado pelos servidores, encontramos as seguintes avaliações:

(...)a gente está amadurecendo, hoje a gente consegue, já que a gente tem as condições básicas, a gente já tem onde sentar, a gente hoje já tem um computador, a gente tem como atender, né? Sem ir lá no sol. A gente pode olhar e rever agora como é... o nosso trabalho. (GT- Servidor 6)

As mudanças elas demoram um certo tempo para a nossa percepção alcançar, então a gente vai mudando, mas assim, a gente ainda fica com a cabeça naquilo. E foi tanta precariedade, tanto “jeitinho”, tanto jeito de trabalhar que não conseguia refletir sobre o trabalho, nem sequer fazer um trabalho descente, que a gente quando adquiri certas conquistas... tipo uma impressora, carro, um lugar para sentar, um computador... (...)Mas a gente mudou e a gente melhorou e a ideia é que agora a gente consiga concentrar nossos esforços, nossas energias na nossa atuação... dá para focar e qualificar o nosso trabalho. (GT - Servidor 4)

Diante do exposto, avalia-se que apesar das dificuldades vivenciadas, foram realizadas importantes conquistas relativas à execução da PSC no DF, como a descentralização da execução, a abertura de novos convênios regionalizados e a absorção dos custos com deslocamentos dos adolescentes pela SEJUS, de modo que o sistema tem caminhado para o aprimoramento e consolidação do trabalho socioeducativo.

4.2 Documentos Norteadores da Prestação de Serviços à Comunidade no DF e a percepção dos servidores

No Distrito Federal, a primeira normativa a respeito da PSC foi editada somente em 2012, cujo conteúdo tratava das regras de construção de convênios com outras Secretarias e Instituições para a execução da PSC, a Portaria nº 53 de 21/03/2012. Como dito, no período anterior a essa data, somente se contava com a legislação nacional, o ECA, Lei 8.069/1990, a resolução nº 119/2006 do CONANDA e, finalmente, a Lei do SINASE nº 12.597/2012. A fim de compreender quais e como os documentos norteadores da PSC influenciam o trabalho socioeducativo cotidiano, segue cronologicamente os documentos que se incumbiram de orientar o trabalho da PSC no DF, editados e publicados pelas Secretarias gestoras do sistema socioeducativo do DF ao longo dos anos:

4.2.1 Portaria nº 53 de 21/03/2012 da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, publicada no Diário Oficial do DF (DODF) nº 58 de 22/03/2012.

O documento “dispõe sobre os critérios para formalização de ajustes e acordos para fins de aplicação da Medida Socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade, no âmbito do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 2012). Contempla a formalização de termo de cooperação técnica, elaboração conjunta de plano de trabalho e condições de execução do projeto, seleção e credenciamento de orientadores, dentre outros aspectos.

A portaria reitera o previsto em lei, afirmando que a PSC deve constituir na execução gratuita de serviços, em instituições conveniadas, por um período de até 6 (seis) meses, devendo ser atribuídas aos adolescentes tarefas condizentes com suas habilidades. Para a efetivação da PSC em instituições conveniadas, estabelece que serão formalizados termos de cooperação técnica acompanhados de planos de trabalho que definam as condições de execução e, ainda, registra que é proibido submeter o adolescente ao trabalho noturno, perigoso, insalubre ou penoso, realizado em locais prejudiciais ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social, bem como que não permitam a frequência à escola.

4.2.2 Projeto Político Pedagógico das Medidas Socioeducativas do Distrito Federal: Meio Aberto (PPP), lançado em 2013 pela Secretaria de Estado da Criança.

O documento trata do diagnóstico da execução das medidas em meio aberto até aquele ano e se propõe a organizar as bases pedagógicas e os eixos norteadores do trabalho, além do

acompanhamento e avaliação desta política. Foi elaborado com a participação democrática dos servidores das equipes multidisciplinares das unidades executoras, dos socioeducandos e de suas famílias.

Embora o PPP aborde as medidas em meio aberto de forma bastante ampla, traz algumas especificações para a PSC: na elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), indica que se dê enfoque na construção de metas mais vinculadas às atividades nas instituições; traz orientações sobre o perfil das instituições a serem conveniadas, buscando aquelas que tenham caráter mais educativo ou que possibilitem atividades de cunho mais pedagógico; reforça a importância e o perfil do orientador socioeducativo, que também podem desenvolver a função de referência socioeducativo, mencionando a resolução do SINASE, que indica que é necessário que ele “possibilite espaços sistematizados e frequentes nos quais possa mediar um processo de reflexão junto ao adolescente acerca das atividades desempenhadas, destacando-se os valores e competências desenvolvidas nesta” (p. 53).

Finalmente, indica que o orientador é responsável pela manutenção do diálogo constante com a equipe da UAMA sobre os casos, de modo que a gestão central do meio aberto em parceria com a gestão das antigas UAMAs (hoje GEAMAs) seja “protagonista na capacitação inicial e continuada dos orientadores e referências socioeducativos, visando desenvolver competências necessárias e adequá-los ao perfil almejado” (p. 53).

4.2.3 Portaria nº 374/2014 da Secretaria de Estado da Criança do DF, publicada no DODF nº225 de 28/10/2014, páginas 19 a 22.

Nesta portaria, instituiu-se o “Fluxo de atividades das Unidades de Atendimento em Meio Aberto”, que trata desde a composição da equipe de atendimento às fases iniciais do atendimento socioeducativo, passando pelo acompanhamento da medida, atividades coletivas, visitas domiciliares, relatórios, desvinculação, casos de regressão e progressão de medida, transferências, mapeamento e articulação com a rede externa, formação de convênios para a PSC, encaminhamentos para a rede externa, controle e prestação de contas do cartão transporte e serviço de postagem eletrônica, até a supervisão do trabalho socioeducativo.

Além das orientações do fazer cotidiano, no documento encontramos os objetivos gerais e específicos da PSC, importantes referências para o trabalho socioeducativo. Ele cita a resolução do SINASE (CONANDA, 2006) anunciando que o objetivo da PSC é o trabalho de relevância comunitária que pedagogicamente procure proporcionar a “descoberta de novas potencialidades” e novas direções para seu futuro. Traz, ainda, como objetivos específicos:

(...) despertar nos adolescentes o interesse pelo trabalho e oferecer-lhes oportunidade para assimilar novos valores; elevar a autoestima dos adolescentes; favorecer a formação profissional dos adolescentes por intermédio da realização de atividades laborais; prevenir a reincidência de atos infracionais por parte dos adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social; desenvolver uma consciência cidadã, por meio do estímulo ao cumprimento de deveres e da garantia de acesso aos direitos fundamentais e sociais; ampliar a noção de pertencimento do socioeducando junto à comunidade onde está inserido; incentivar a inserção dos adolescentes no mercado de trabalho, bem como nos programas de trabalho e emprego existentes na comunidade; tornar a comunidade corresponsável no processo socioeducativo; e contribuir para a construção de sua identidade, de modo a favorecer a elaboração de um projeto de vida. (DF/SECRIANÇA, 2014, p. 20).

4.2.4 I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal (PDASE/DF), elaborado em 2016 pela Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude.

Buscando seguir a exigência da Lei do SINASE, a qual determina que a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem construir seus Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo e submeter à avaliação no terceiro ano da vigência da lei, o DF elaborou seu Plano em 2016, baseado no Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo de 2013. O PDASE/DF foi elaborado por uma comissão que incluía representantes do GDF, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal e de instituições da sociedade civil, passando por ampla consulta pública que incluía adolescentes, famílias, servidores e comunidade.

O PDASE/DF estabelece parâmetros e metas de atuação para cada uma das medidas socioeducativas para o período de 10 anos, trazendo também o papel de outras instituições implicadas no trabalho como a política de educação, saúde, assistência social, planejamento, cultura, direitos humanos, dentre outros. Inicia enunciando os princípios e diretrizes do sistema socioeducativo e segue com o histórico das medidas no DF, seu funcionamento, diagnóstico e desafios. Traz também os eixos operativos, forma de monitoramento e avaliação das ações, além dos mecanismos de construção do orçamento e unidades orçamentárias destinadas.

O documento trata de todas as medidas e, na maior parte das vezes, trata a PSC dentro das medidas em meio aberto. Cabe destacar as propostas de construção de unidades próprias, a prioridade das medidas em meio aberto sobre as de privação de liberdade, a garantia da oferta de uma educação de qualidade, de atividades, esportivas, de lazer, acessos à cultura e à profissionalização, através da articulação com a rede, o reconhecimento dos servidores como corresponsáveis pelo sucesso do cumprimento da medida, sendo necessária a construção de vínculos com o jovem e suas famílias, especialmente através do acolhimento.

Mais especificamente sobre a PSC, o PDASE/DF traz dados estatísticos do perfil dos adolescentes atendidos, descreve o trabalho e, nas proposições, enfoca na garantia de vagas para o cumprimento da PSC nos órgãos públicos e na GEAMA, criando oportunidades de contratação dos adolescentes através de programas de estágio ou jovem aprendiz, ao final do cumprimento da medida.

4.2.5 Instrução normativa nº 01 de 24/10/2016 da Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do DF, publicada no DODF nº 202 de 25/10/2016, p. 13 e 14.

Esta instrução normativa dispõe sobre a realização de projetos para a execução direta da PSC no âmbito da Secretaria de Estado de Políticas para Crianças Adolescentes e Juventude. Estabelece que a execução direta objetiva possibilita que a PSC seja aplicada por meio de atividades elaboradas e desenvolvidas pelas próprias equipes das UAMAs, tornando a prestação de serviços uma oportunidade de aprendizado do exercício da cidadania para os adolescentes. Dispõe que o campo de realização da PSC, no caso da execução direta, são as próprias unidades de atendimento em meio aberto, a sede da Secretaria gestora ou os centros de juventude.

Cabe ressaltar que, em âmbito federal, também foi construído em 2016 um documento específico para a execução das medidas em meio aberto, o “Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto” da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Tal documento foi elaborado com o intuito de “contribuir para o aprimoramento da execução do Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC, ofertado no CREAS” (BRASIL, 2016, p. 12), distanciando-o da realidade do DF, onde as medidas em meio aberto não são executadas pelos CREAS tampouco dentro da política de assistência social, como vimos anteriormente. Sobre esse documento, somente um gerente relatou conhecê-lo, mas admitiu não utilizar como referência para o trabalho. O mesmo foi identificado com os documentos do SUAS. Tal fato reforça que as orientações nacionais mais objetivas para a execução das medidas em meio aberto não têm sido incorporadas na atuação das unidades que a executam no DF.

Quanto a isso, cabe ressaltar também que, apesar do SINASE não determinar que as medidas em meio aberto devem ser executadas pela política de assistência social, as determinações contidas no SUAS criaram regulamentações que ditam que o recurso da União destinado a essas medidas segue para os municípios no formato fundo a fundo. O Fundo Nacional de Assistência Social, segue para os Estados e municípios através dos fundos locais

de assistência social, o que inviabiliza que o DF possa recebê-lo, considerando a atual locação desta política, a SEJUS. Essa situação esteve presente na fala de alguns entrevistados.

Sobre a percepção dos servidores a respeito dos documentos norteadores da PSC no DF, verificamos que a maioria se refere principalmente à portaria do “Fluxo de Atividades das Unidades de Atendimento em Meio Aberto” de 2014. Avaliam que se trata de um bom documento orientador do trabalho, mas admitem que costumam adaptá-lo à realidade de cada unidade, pois nem todas as equipes estão com seu quadro de servidores completos. Além disso, ocasionalmente, a equipe não concorda com algumas orientações, como prazos para estudos de caso, reuniões e elaboração de documentos, avaliando que as rotinas descritas no Fluxo engessam o trabalho, ou ainda que o documento é antigo e precisa de revisão, o que está sendo providenciado pela gestão do sistema socioeducativo através do grupo de trabalho também entrevistado nesta pesquisa.

(...)eu sempre tenho uma visão de que os documentos são norteadores, mas eu acho que eles não são para serem utilizados fechados em si mesmos assim, eu acho que a gente precisa sempre adaptar para a nossa realidade, dentro das próprias unidades a gente tem variações de características e perfil tanto de público como de modos operandi mesmo, então assim, eu acho que os documentos são norteadores excelentes para a gente poder dar uma mínima padronizada nas atividades, mas acho que a gente tem que sempre adaptar para a realidade de cada contexto. (ES2)

E aí eu acho que é uma perda que vem de a gente fazer um documento que atenda 15 Unidades que são constituídas de estruturas diferentes. Então você considerar um Fluxo que pense em duplas de referência numa Unidade que tem seis, oito, dez especialistas é uma coisa. Agora você pensar em Unidades que são menores, como é a nossa, é difícil. Então ele é interessante, ele é esclarecedor, ele é uma inspiração, mas ele não necessariamente se adequa mesmo. (GE1)

Não dá para seguir, talvez, tudo tão à risca, até porque eu falei que estava ultrapassado (né?), em termos de fluxo assim, mas eles são norteadores. Então, ele te dá algumas referências de quantidade de meninos, do número de atendimentos, prazos, que são interessantes (né?). Que são norteadores para a gente tentar seguir (...)também tem uma outra coisa, ele é pré-SIPIA. Então uma outra dificuldade que tem às vezes é essa relação com a documentação que é gerada dos atendimentos. (...) ele gera evolução, ele gera relatórios, gera PIA, por exemplo o PIA é outro tema da PSC especificamente, é um tema super polêmico, porque é previsto para 15 dias e aí a gente tem toda uma outra gama de tarefas documentais, digamos assim, que 15 dias geralmente fica muito apertado, pouco viável, você não consegue produzir um PIA de qualidade em 15 dias (...). Tem também essa coisa do atendimento, que a gente chama de PSC direto ou indireto, que lá não fica muito claro sobre isso, mas teoricamente só teria que ser a de parcerias (...) Então algumas adaptações que vão acontecendo assim. (ES3)

Cabe explicar que o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) na versão SINASE é um sistema de registro e tratamento de informação com abrangência nacional, em processo de implantação em todo o país, que possui via web uma base de dados única, tornando possível o acesso dos principais órgãos envolvidos na ação socioeducativa.

Já o Plano Individual de Atendimento (PIA) é um documento que norteia as ações a serem realizadas durante o cumprimento das medidas socioeducativas, sendo um instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente e sua

família, garantindo a particularização do seu acompanhamento (BRASIL, 2012; CONANDA, 2006). Para sua elaboração, é necessário realizar um diagnóstico da realidade do socioeducando, além de pactuar as metas e compromissos com o adolescente e sua família. No caso da PSC e da LA, a Lei do SINASE, em seu artigo 56, entende que o PIA deverá ser elaborado em até 15 (quinze) dias, contando a partir do ingresso do socioeducando no programa de atendimento, considerado, pelo servidor acima, um tempo insuficiente para a realização de um bom trabalho.

Apesar do servidor ES3 declarar que a PSC de execução direta não consta no fluxo, é importante salientar que a Instrução normativa nº 01 de 24/10/2016 corrige essa ausência. Percebe-se, assim, uma dificuldade de planejamento das gestões que passaram pela PSC, as quais vão reagindo e normatizando o trabalho conforme a realidade cotidiana, sem conseguir se antecipar e planejar adequadamente, o que aflige os profissionais que estão na ponta.

Sobre como o documento do Fluxo se posiciona a respeito da execução da PSC, uma gestora compreende que seria necessário que o documento qualificasse melhor o trabalho a ser realizado.

Em relação a PSC, eu acho que ele (o documento do Fluxo) é suficiente para organizar, para indicar como que seria a dinâmica do acompanhamento da PSC por parte da equipe, mas não como seria a execução da PSC no local mesmo. Então assim, ele diz que vai ser feito por turmas, que tem uma dupla de referência que vai acompanhar, que o assessor e o supervisor têm que ser uma referência institucional, que uma vez por mês vai estar junto da instituição, isso pensando nos convênios, né? (...) Então eu acho que ele até dá uma ideia da dinâmica ali de como deveria ser, mas em relação à execução, do que que vai ser feito na Prestação de Serviço à Comunidade, mínimos, né? Eu acho que faltam mínimos qualificadores da PSC, porque às vezes os convênios vão ali – “A tem isso aqui para fazer, hoje não tem nada para fazer” e aí eu acho que falta isso. (GE1)

Constantemente, surgem nas falas dos profissionais que alguns convênios não sabem como designar trabalho para os adolescentes, tampouco fazê-lo de forma pedagógica, parecendo ser esses conceitos abstratos. Nesse sentido, quando a gerente aborda os “mínimos qualificadores”, ela aponta para a necessidade de parâmetros pedagógicos mais claros, para que a execução não fique sob os diversos e confusos entendimentos de como deve ser o trabalho, reforçando também a inaceitabilidade de improvisos que deixem os adolescentes ociosos e desanimados com a medida. A intencionalidade pedagógica deve guiar as ações no trabalho da PSC, conduzindo-os a um novo olhar sobre o mundo do trabalho, sobre a sociedade e sobre suas habilidades. Para isso, é necessário planejamento e metodologia de trabalho, o que parece não estar bem definido nos documentos orientadores da PSC ou no fazer cotidiano.

Corroborando a importância do caráter pedagógico da PSC, Vidal (2018) destaca que a realização da medida sem uma estratégia pedagógica acaba por torná-la uma simples punição,

um castigo, ou até mesmo uma experiência desrespeitosa, não contribuindo para evidenciar os valores positivos inerentes ao trabalho. O autor complementa dizendo que caso queira-se “uma PSC que contribua para a formação de um cidadão, como qualquer atividade educativa, deve ser planejada, bem como orientada no cotidiano do fazer de cada adolescente, com estratégias para fortalecê-lo, ganhar sua confiança e possibilitar que se expressem” (p. 209).

Buscando evidenciar a importância do caráter pedagógico da PSC, no PPP encontramos a indicação de que deve ser feito um plano de trabalho que preveja as possibilidades pedagógicas de intervenção do orientador socioeducativo, com o intuito de direcionar as atividades para potencializar os aspectos educativos da medida. A necessidade de um plano de trabalho é citada também na Portaria nº 53/2012 da SECRIANÇA. A respeito do Projeto Político Pedagógico, poucas pessoas teceram comentários, mas as três que o citaram diretamente alegaram que embora traga conceitos e indicações, não estabelece ações práticas do fazer cotidiano.

O PPP é um documento que ficou muito de lado. Ele é um documento muito bem escrito, muito bem pensado, mas um pouco afastado da concretude do serviço. Acho que ele é bem elaborado no ideal. (...) Porque ele não tem proposições diretas de ações, de parâmetros iguais (né?) os que a gente tem pensado, de estrutura do serviço. Ele fala pouco do projeto mesmo, que o nome já diz, né? Um Projeto Político Pedagógico, então ele mostra uma visão de socioeducação, de adolescente, de adolescência, que é importante, mas ele não é concreto para a execução, eu acho assim. (GE1)

Sobre isso, uma gerente faz uma importante reflexão sobre as normativas e os limites impostos pela realidade cotidiana, reforçando que maiores investimentos em formação, supervisão e capacitação seriam necessários ao trabalho cotidiano, especialmente para os servidores do sistema socioeducativo:

A gente precisa de mais capacitação, porque não é só... o documento em si ele é só um orientador, ele é um norteador da nossa ação, mas se a gente não tiver uma supervisão constante da gestão... da atuação... até a promoção de capacitação, de maneiras de intervenção, orientações, porque a gente... o que eu sinto falta é um... tipo um norte de atendimento. A gente não tem esta orientação geral e o que eu sinto é cada um... (...) cada um faz do seu jeito. Todo mundo sabe o que é o sistema socioeducativo, todo mundo sabe qual é a característica de cada medida, mas o que eu sinto falta é de um planejamento na sua intervenção, um planejamento básico no sentido de assim, como que é o acompanhamento no meio aberto, né? Então como que vai ser o meu primeiro atendimento, ok, eu já sei que eu tenho que fazer o PIA, e segundo? E o terceiro? Um planejamento para estes atendimentos. Eu sinto falta. Então assim, cada um faz do seu jeito, de acordo com a sua formação profissional. Então há uma ausência de um trabalho mais interdisciplinar, mais conjunto e há uma ausência de um... e não é culpa do servidor, né? Assim, de um planejamento e eu acho que ele tinha que partir um pouco mais de cima, uma... é isso aí... uma orientação geral e aí capacitação para elaboração de relatório, para planejar o seu atendimento, para você olhar de forma diferenciada o adolescente, qual é a forma de intervenção, às vezes você perde até qual é a proposta da medida socioeducativa. As pessoas interpretam errado os conceitos de autonomia, de responsabilização, de promoção social. Então assim, se perde. (GE2)

Apesar de existirem documentos orientadores, Arraes e Presotti (2018), também trabalhadoras do sistema socioeducativo do DF, reforçam que os avanços na produção dos documentos não repercutiram a contento nas orientações cotidianas de trabalho, nem no alinhamento das concepções de socioeducação por parte dos servidores envolvidos, o que deixou a mercê da compreensão de cada equipe o formato e as metodologias de trabalho. Não existe clareza sobre o que se espera e, principalmente, sobre como desenvolver o trabalho. Em que pese haver regulamentações estabelecidas pelo SINASE e princípios enunciados no projeto político pedagógico para o atendimento em meio aberto no Distrito Federal, “não existem orientações metodológicas para o trabalho pedagógico nessas unidades, o que favorece a autonomia, mas também o espontaneísmo e a discricionariedade das ações” (ARRAES; PRESOTTI, 2018, p. 39). Assim como essas autoras já haviam registrado, os participantes desse estudo também alertam para o fato de que, por não haver orientações e capacitações mais específicas, “cada um faz do seu jeito”.

Avaliam, ainda, a partir de suas vivências, que o enfoque excessivo na abordagem individual de trabalho contribuiu para uma individualização dos problemas vivenciados pelos adolescentes e suas famílias, reproduzindo um modelo ambulatorial, burocrático e desconectado do contexto comunitário do público atendido:

Nesse sentido, é explícita nas unidades do sistema socioeducativo do Distrito Federal a reprodução de uma cultura de atendimento que muito se assemelha ao atendimento ambulatorial em saúde, acontecendo com hora marcada, individualmente e, no limite, comumente atribuindo tanto a responsabilidade pelo padecimento dos males diagnosticados quanto as possibilidades de superá-los quase que exclusivamente às pessoas atendidas, seus comportamentos e suas escolhas individuais, dentro de um contexto relacional imediato, portanto alheio a uma compreensão social mais ampla e complexa. (ARRAES; PRESOTTI, 2018, p. 39).

A partir das visões relatadas, avalio que, de forma geral, os profissionais reconhecem que os documentos trazem importantes concepções sobre a socioeducação e o meio aberto, mas que, de alguma forma, não há a apropriação desses conteúdos por parte do conjunto de profissionais, o que acaba por gerar uma confusão sobre essas concepções, sendo necessário mais estudo, formação e alinhamento dos conceitos e do trabalho a ser desenvolvido.

Apesar da implantação da PSC no DF pelo poder executivo não ter sido feita de forma adequada, como avaliam os servidores, ao longo dos anos foram sendo elaborados importantes documentos e parâmetros para a execução da PSC. Neles, vemos muitos avanços no enunciado de concepções, na organização do trabalho cotidiano das unidades e também na tentativa de planejar os próximos avanços como no PDASE/DF. Ainda assim, parece que os servidores não

estão totalmente satisfeitos com eles, de modo que ainda carecem de orientações para que o trabalho da PSC seja aprimorado, profissionalizado e não dependa da boa vontade dos servidores e demais atores do sistema para alcançar seus objetivos, especialmente no que se refere ao trabalho com as instituições conveniadas, como veremos à frente.

4.3 Organização atual da PSC no Distrito Federal e algumas reflexões

Atualmente, no DF, as medidas socioeducativas são executadas pelas unidades vinculadas à Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, suas coordenações, diretorias e gerências, atualmente lotadas na Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS). As medidas socioeducativas em meio aberto possuem uma diretoria, a Diretoria de Meio Aberto (DIMA), responsável por gerir de forma abrangente as 15 unidades executoras das medidas em meio aberto: as Gerências de Atendimento em Meio Aberto (GEAMA), que estão localizadas em 15 das 33 Regiões Administrativas do DF.

Em cada unidade, existem especialistas socioeducativos como assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, além dos agentes administrativos, agentes socioeducativos, gerente e assessor, em quantidade proporcional ao número de adolescentes atendidos nas regiões de abrangência. Todos os especialistas socioeducativos, independente da área de conhecimento, são responsáveis pelo atendimento ao adolescente e sua família.

Conforme a portaria nº 53/2012 da SECRIANÇA, para a execução da PSC, são feitos convênios com outras Secretarias e Instituições, sendo as GEAMAs responsáveis por orientar o trabalho, encaminhar e acompanhar os jovens no cumprimento da medida socioeducativa. Outra possibilidade para execução da PSC, conforme prevê a instrução normativa nº 01/2016 da SECRIANÇA, é a realização de projetos de execução direta, ou seja, propostas de execução da PSC criadas e executadas pela própria unidade de atendimento, a GEAMA.

A partir das entrevistas realizadas com gerentes e especialistas socioeducativos, constatou-se que nas 8 GEAMAs nas quais estes servidores trabalham, a PSC é executada por meio de convênios com órgãos governamentais, como Centros Olímpico e Paraolímpico, Administração Regional, Bibliotecas Públicas, Defensoria Pública do DF, Jardim Botânico e Zoológico, dentre outros. Cinco GEAMAs realizam a PSC na modalidade de execução direta, onde encontramos atividades como cursos e oficinas com caráter profissionalizante, atividades culturais, hortas, rodas de conversa, oficina de cinema, sendo que algumas destas atividades acontecem em parcerias com Organizações não Governamentais, sem a realização formal de convênios, como uma execução direta.

Nem todas as atividades realizadas pelos adolescentes, seja pelos convênios ou na execução direta, se constituem na prestação de um serviço propriamente dito (um serviço gratuito), a exemplo do Projeto Renovação da Defensoria Pública do DF, que recebe os adolescentes de todas as regiões administrativas. Nele, os adolescentes participam de aulas e palestras sobre temas de cidadania, relações interpessoais, saúde, dentre outros. Assim, verifica-se que, no DF, não existe um padrão quanto ao formato de execução da PSC, abrangendo atividades em que os adolescentes realizam trabalhos comunitários e outras que dispensam atividades laborais e voltam-se mais diretamente ao desenvolvimento de valores, de consciência cidadã, cuidados consigo próprio etc. Ambas as modalidades de execução encontram amparo nas normativas do sistema socioeducativo do Distrito Federal.

Sobre o entendimento do que seja o objetivo da medida socioeducativa de PSC, também se verificou que não há uma só forma de compreender este trabalho. Alguns servidores trazem o enfoque da PSC como uma oportunidade para aprender as regras do mundo do trabalho, uma preparação profissional; outros compreendem como um importante retorno à comunidade quanto ao ato infracional cometido ou, ainda, como oportunidade de inserção do adolescente em espaço coletivo e social. Os trechos a seguir ilustram a variedade de compreensões acerca do objetivo da PSC:

Então, assim, aprender horário, estas coisas básicas, então, a gente tem sido muito rígido com horário porque é comum eles tentarem ludibriar, minha aula ali, ir embora (né?). Eu acho que toda esta educação, vamos dizer assim, de conviver num espaço profissional é muito importante assim. Eles aprendem... e a gente tem recebido uns feedback's muito bons (...) então tem este envolvimento para uma espécie assim de inserção no mundo do trabalho também assim, que eu acho que é muito interessante (né?). E que trabalho, eu acho também, em outros aspectos tipo autoestima, inclusão social, este tipo de coisa. É muito rico eu acho. (ES3)

Eu acho que é dar um retorno... é participar positivamente da sociedade. Então isso pode ter um retorno concreto, talvez... né? É uma PSC horta que vai ter lá uma colheita final em que você entrega em algum lugar, um PSC audiovisual em que você faz um vídeo que vai retratar algum assunto e tal. Mas eu acho que é realmente conseguir inserir o adolescente num espaço coletivo, social, comunitário, que seja uma instituição, que seja a própria unidade, em que ele possa socializar, então eu acho que um fato fundamental da PSC é ser coletiva, não visualiza muito um adolescente sozinho numa mesa fazendo uma atividade, porque aí eu acho que perde o caráter comunitário e trazer isso, uma participação dele de forma positiva, seja ele se sentindo útil, produtivo, criativo, enfim, saudável. (GE1)

A análise das compreensões que os servidores têm sobre o objetivo da PSC parecem focalizar aspectos variados, mas, em última análise, complementares. Por um lado, há compreensão de que a PSC se prende à oportunidade dada ao adolescente de vivenciar a participação na sociedade por meio da sua inserção em algum espaço coletivo, social e comunitário, distanciando-se, portanto, de propostas em que o adolescente realiza atividades de forma solitária. Esta compreensão alinha-se com aquelas apresentadas por Rizzini, Sposati e

Oliveira (2019), Becker (2012) e Rodrigues (2017), que destacam a necessidade de que as medidas em meio aberto considerem a relação do jovem com as pessoas que vivem na sua comunidade. Por outro lado, os servidores também reconhecem como objetivo da PSC o aprendizado de regras, como horário, frequência e compromisso, elementos de inclusão social.

Ainda em relação ao objetivo da PSC, adentrando mais especificamente no aspecto pedagógico dessa medida socioeducativa – uma vez que, assim como as demais, ela tem um duplo caráter, pedagógico e sancionatório –, foi possível explorar a variedade de compreensões associados ao modo como a PSC é executada. A esse respeito, uma chefe de unidade afirma compreender o caráter sancionatório como a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional e, nesse sentido, distancia-se da ideia de punição e aproxima-se da ideia de educação.

Então é um conjunto de ações que eu não consigo ainda separar o sancionatório do pedagógico. Quando eu entendo o sancionatório como responsabilização e não como punição, então é tudo junto para mim né? Então você trabalha a educação, trabalha a responsabilização. E o pedagógico se a gente for pensar da PSC específico para mim neste aspecto ainda ele está vinculado muito ao caráter laboral, porque a única PSC que a gente tem de convênios eles são muitos similares, que é um de trabalho, de exercer um ofício, uma atividade, de aprender. (GE2)

Para a gerente, o caráter educativo da PSC está associado à aprendizagem que advém da experiência laboral dos adolescentes, os quais, ao trabalharem como estagiários ou técnicos administrativos nas instituições conveniadas, começam “a se inserir no mercado de trabalho, a ter uma rotina, um compromisso, um horário, atividades, começa a ter um ofício e um papel dentro daquele local em que ele está cumprindo a PSC” (GE2).

Por outro lado, ainda dentro dessa reflexão, cabe trazer alguns contrapontos decorrentes da análise de outra gerente, quando reflete que o caráter pedagógico da PSC, especialmente quando executada de forma direta, está mais associado à elaboração de um produto final, um resultado para se apresentar para a comunidade. Segundo ela, quando o jovem se apropria do conteúdo que criou naquele período da PSC também pode ser algo bastante pedagógico, “traz uma sensação de que eu fiz alguma coisa legal”. Segundo ela, uma importante questão no tocante à dimensão pedagógica da PSC é não permitir que o adolescente não tenha a sensação de que ele está só “pagando seus pecados”:

É porque o pagando do... eu estou aqui, tem que cumprir as horas pagando é uma coisa, o eu produzi e estou devolvendo é outra coisa. O pagando horas ele não necessariamente te leva a um produto, né? Então eu tenho que ficar aqui é... sei lá, na administração, por exemplo, eu tenho que ficar aqui carimbando papel e no final eu não vou ver o que que foi que eu fiz. Eu simplesmente estou aqui pagando os meus pecados. (GE3)

De todo modo, todos esses entendimentos estão contemplados nos objetivos descritos no documento do Fluxo e do PDASE/DF, que abordam o trabalho de relevância comunitária que incentive o encontro de novas potencialidades e novos caminhos, despertando para o mundo do trabalho, trazendo novos valores, ampliando a noção de pertencimento do socioeducando junto à comunidade, elevando sua autoestima, consciência cidadã, acesso aos direitos fundamentais e sociais, dentre outros (BECKER, 2012; RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019; RODRIGUES, 2017).

A partir desses entendimentos, podemos refletir sobre o trabalho e seu significado. A partir do pensamento marxista, o trabalho é o ato de transformação da natureza o qual homem precisa realizar para ser possível a sua existência. Nesse processo, as mudanças que ele cria promovem mais conhecimento, novas necessidades, aprimoramento, ferramentas e, assim, o homem também transforma a si mesmo e a sociedade na qual ele está inserido de forma tanto objetiva quanto subjetiva. O trabalho coletivo cria também uma identidade social, fortalecendo o pertencimento de sua comunidade (LESSA; TONET, 2011).

Se antes o homem trabalhava para sua subsistência, da sua família e/ou da comunidade a que pertencia, nas sociedades capitalistas, o foco da produção passa a ser a exploração do trabalhador e a comercialização, com o objetivo principal de acúmulo de capital por aqueles poucos que detêm os meios de produção, e não de promoção do bem estar da sociedade ou melhoria da qualidade de vida. Nessa lógica, o trabalhador teve que se alienar de seu próprio trabalho, isto é, ele não gerencia nem possui mais conhecimento do processo de produção, o que altera significativamente a sua relação com o mundo (LESSA; TONET, 2011).

Nesse sentido, Vidal (2014) diz que em nossa sociedade “aos trabalhadores quase sempre são destinados serviços de repetição, com alguma especialização, sem criação e de maneira que não tenham contato com a gerência, nem com as decisões que tomam. O trabalhador acaba então, alienado da totalidade do trabalho em que está inserido” (VIDAL, 2014, p. 208). Essa forma de se relacionar com o trabalho transformou as relações sociais em diversos aspectos e o trabalhador que, antes estava profundamente ligado ao seu labor, se desconecta do que produz, tendo sua força de trabalho comprada por um salário que é suficiente apenas para que se mantenha vivo, na maior parte das vezes.

Araujo (2015) afirma que, para Marx, a ideologia serve para mascarar o processo de exploração do homem pelo homem, uma mentira que é reproduzida pela sociedade burguesa e em todas as instituições para a manutenção da ordem capitalista vigente. A ideologia traz a ideia de igualdade de interesses entre a classe burguesa e a classe operária, fazendo parecer que os

interesses burgueses visam a coletividade, mantendo a classe operaria “obediente”, a reprodução do status quo e uma suposta manutenção da “hegemonia social”.

Nessa mesma lógica, podemos compreender que, para a determinação dos salários e criação de situações que submetam os trabalhadores às regras e disciplinas do trabalho, foi preciso uma doutrina, um direito, julgamentos, juízes e sanções. Os trabalhadores que não se adequam ou aceitam tais regramentos são descartados do processo de produção e são substituídos pelo chamado exército industrial de reserva, ou lupemproletariado, aquela parcela de trabalhadores desempregada, destituída de recursos econômicos e de consciência de classe, que aceitam qualquer condição de trabalho para tornar possível sua condição material de existência (LIMA, 2017).

Destacamos aqui a existência, portanto, de uma lógica moralizante e redentora do trabalho como ideologia que distorce seu sentido ontológico e busca manter a lógica da ordem, da submissão, do trabalho como salvação dos males da pobreza, apropriado para manter a ordem do sistema capitalista. Assim, se por um lado, o trabalho pode contribuir para a transformação dos indivíduos para sua evolução, construção da identidade e sociabilidade, ele também pode servir para enquadrar e alienar os trabalhadores do produto de seu trabalho e da criticidade de sua condição sócio-histórica.

Este debate sobre as concepções do que seja o trabalho e seu sentido incidem sobre os projetos sociais e governamentais que focam na premissa da centralidade do trabalho, como é o caso da PSC. Conforme lembram Costa e Alípio (2010), “um dos eixos norteadores da PSC é o significado do trabalho como a possibilidade de resgate do lugar social destes sujeitos” (p. 205). Assim, cabe-nos questionar sobre como o alinhamento das concepções e dos objetivos da PSC dá certos sentidos sobre trabalho e a prática institucional mais ou menos moralizantes, alienantes e destituídas da reflexão do trabalho em sua dimensão ontológica.

Para Vidal (2014), o trabalho comunitário da PSC pode ser utilizado como um instrumento de adequação dos adolescentes, em sua maioria pobres e negros, ao lugar previsto a eles no sistema capitalista e suas regras. Num outro sentido, ele teria o potencial de provocar o desenvolvimento de habilidades, a aquisição de conhecimentos e aproximar o adolescente de sua comunidade, abrir caminhos para ressignificação de ideias e outras possibilidades de relacionar-se com o mundo.

Sobre o tema, uma participante avalia que o trabalho e suas regras possuem uma dimensão pedagógica, mas que nem sempre os adolescentes atendidos pelo sistema socioeducativo conseguem seguir essa lógica de forma tão objetiva e simples, precisando de mais acolhimento e orientação para permanecerem e verem sentido no que estão fazendo.

Avalia, ainda, que o principal objetivo da medida socioeducativa de PSC não é fazer o adolescente cumprir as regras, mas promover desenvolvimento humano e alteração da trajetória infracional por meio de experiências carregadas de sentido e oportunidades:

Ela entra e... de outra forma, porque tem horário para cumprir, tem... tem que estar lá... tem que... tem que cumprir com uma responsabilidade da presença é... você tem que aprender a conversar com as pessoas de uma forma educada, engolir sapo (risos). Coisas que são importantes para a vida profissional e eu acho que isso é importante também, mas exige um... uma disposição emocional que a maioria dos nossos meninos não está pronto para estar ali no lugar opressor, sem fazer nada, tendo que escutar e tendo que estar ali... a maioria não está pronto para isso. Eu acho que isso é importante, que a gente tem que passar por isso na vida da gente, mas talvez eles não estejam prontos para isso, aí eles não aguentam, aí eles evadem e só piora a situação deles, então se... se você consegue ter um espaço mais acolhedor, que ele também possa aprender este tipo de coisa, mas de uma forma que vai ainda no ritmo dele, eu acho que faz mais sentido, assim. (GE3)

Alguns servidores entrevistados nessa pesquisa julgam que, inicialmente, a modalidade de PSC por meio de execução direta foi concebida em função da necessidade de ampliar as vagas disponíveis para a viabilização da medida, para suprir a demanda reprimida de adolescentes que aguardavam vagas para iniciar o trabalho nas instituições ou, ainda, porque percebeu-se que a adesão dos adolescentes ao cumprimento da PSC nas instituições conveniadas estava baixa devido a dificuldades com os convênios. Dentre as críticas ao desenvolvimento das atividades via convênios, destacam-se a qualidade da orientação prestada aos jovens na execução do trabalho e o tipo de trabalho oferecido, além de orientadores pouco preparados para lidar com o perfil e vulnerabilidade dos adolescentes. Desse modo, avaliou-se que, por meio da execução direta da medida, os próprios profissionais vinculados às equipes de meio aberto poderiam promover experiências socioeducativas mais transformadoras.

Sobre a pouca disponibilidade de vagas para cumprimento da PSC, o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do DF (SECRIANÇA, 2016) indicou que, no ano de 2015, o número de vagas oferecidas àquela época (189) era bastante inferior à demanda de adolescentes que aguardavam vagas nas instituições conveniadas (455), gerando um déficit de 266 vagas. Além disso, registrava-se que para os adolescentes que não podiam cumprir a PSC durante a semana em virtude de atividades escolares, de trabalho ou curso profissionalizante, havia apenas uma instituição que oferecia vagas aos sábados, o que era insuficiente. Nesse sentido, uma servidora traz a seguinte avaliação sobre a criação da modalidade de execução direta que ocorreu em 2016 no DF:

Eu acho que ela começou com esta ideia de suprir a falta de convênio, mas a gente no caminho foi descobrindo que pode ser muito interessante porque a gente, conhecendo o perfil dos adolescentes, a gente tem condição de às vezes montar um tipo de prestação de serviço muito mais adequado ao perfil dos adolescentes. Porque o que acontece muitas vezes com os nossos parceiros é que eles não conhecem

muito bem o tipo de adolescente que a gente acompanha. Quando eu falo tipo é assim o perfil, a idade, as demandas, as dificuldades, as vulnerabilidades, e a gente sendo executor direto, conhecendo exatamente esse adolescente, essa família, a gente pode e deve, eu acho, promover atividades que tenham muito mais a ver com o perfil deste jovem. Então para mim, tem uma vantagem de a gente fazer execução direta nesse sentido. (ES2)

Nessa mesma direção de considerar o perfil dos adolescentes no momento de definir a atividade que lhe será atribuída para fins de cumprimento da PSC, uma vez que existem experiências boas e ruins com os convênios, uma servidora entrevistada reforça as vantagens da execução direta e indica que é necessário fazer escolhas, avaliando as vantagens e desvantagens de inserir o adolescente em uma atividade comunitária, considerando as dificuldades de cada convênio e o perfil de cada adolescente.

Mas às vezes sobra vaga e a gente mesmo assim decide por colocar o adolescente numa atividade de execução direta por perfil. Então, primeiramente o que a gente avalia é o perfil e a gente avalia também os prós e contras dele estar aqui numa atividade com uma convivência comunitária ou não né? Então assim, o que que é mais benéfico para este adolescente é ele participar de uma atividade socioeducativa que a gente também sabe qual é a qualidade dela, que a gente também sabe o que que ele está aprendendo e qual é o pró e o contra dele estar numa atividade comunitária (ES4)

A despeito das vantagens advindas da execução direta da PSC apontadas pelos participantes desta pesquisa, como a possibilidade de promover atividades aderentes ao perfil dos jovens e a sua capacidade de cumpri-las, um servidor traz uma consideração sobre a importância da participação da comunidade no trabalho socioeducativo. Ele alerta que a modalidade da execução direta gera risco de perder o princípio da incompletude institucional, lembrando as antigas instituições totais. Além disso, enfatiza que o engajamento da comunidade e a busca por parcerias é um indispensável aspecto do trabalho socioeducativo.

É importante destacar, ainda, que as dificuldades de adesão dos socioeducandos no cumprimento da medida de PSC também acontece pelas situações de vulnerabilidade socioeconômica às quais estão inseridos e que os impede de ter recursos financeiros para chegar nos locais de trabalho duas vezes por semana, já que às vezes residem em locais distantes das instituições conveniadas. Cabe, ainda, apresentar o perfil dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, elucidando melhor do que se trata a fala de tantos servidores e gerentes quanto à necessidade de se olhar de forma diferenciada para esse público, buscando estratégias diferenciadas para o trabalho.

A última grande pesquisa que indica o perfil dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no Distrito Federal, feita pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), em 2013, revelou que a maioria dos adolescentes sentenciados possuem entre 17 a 18 anos, renda familiar mensal média de 2 salários mínimos (SM) e residem em

Regiões Administrativas onde verifica-se grande vulnerabilidade socioeconômica da população e carência em relação a políticas públicas. A PSC segue essa média com 36,7% de adolescentes cuja renda familiar mensal média é mais de 1 a 2 salários mínimos (SM), 26,7% com média de 2 a 3 SM, 15% de 3 a 5 SM, 11,7% de meio a 1SM e 10% de mais de 5 a 10SM. As famílias vivem em sua maioria no Recanto das Emas (25,3%) e Ceilândia (18,2%). No caso do processo de escolarização, as declarações dos adolescentes em cumprimento de PSC informam que 46,5% deles não estavam estudando e 9,1% estavam matriculados, mas sem frequência à escola. E, ainda, 63,6% deles não tinham instrução ou apresentavam ensino fundamental incompleto.

A pesquisa levantada no Anuário do Atendimento Socioeducativo Inicial no Núcleo de Atendimento Integrado (NAI/UAI) do DF de 2017, embora mais atualizada, não revela somente o perfil dos adolescentes sentenciados, mas também de todos aqueles apreendidos em flagrante. No entanto, nem todos os adolescentes sentenciados passaram pela instituição, e nele não há a especificação do perfil dos adolescentes por medida, abrangendo as medidas socioeducativas como um todo. A pesquisa mostra que 85% dos adolescentes apreendidos em flagrante tem entre 15 e 17 anos; 94% são meninos e somente 6% são meninas, mostrando um importante marcador de gênero. Os atos infracionais mais comuns são o roubo, seguido do tráfico de drogas e furto, os quais totalizam 72% do total. Apenas 2% de atos são crimes contra a vida, como homicídio e tentativa de homicídio. A pesquisa da CODEPLAN mostra dados mais específicos, que indicam que a PSC segue a mesma tendência: os atos mais cometidos são roubo com 46,5%, tráfico de drogas com 15,2% e furto, com 10%.

Considerando a renda, local de residência dos adolescentes e tipificação dos atos cometidos, os dados apontam para a importância de se observar as questões de subsistência e consumo como parte essencial da compreensão acerca das motivações para o envolvimento com o contexto infracional. Diante disso, é essencial destacar que a alta porcentagem de atos infracionais cometidos por adolescentes e tipificados como crimes contra o patrimônio, que causam danos de valor econômico à vítima, levanta a reflexão sobre os valores e ideologias do sistema capitalista absorvidos por esses jovens na sociedade atual.

É no seio da ideologia capitalista neoliberal que encontramos a forte lógica de consumo que acaba por ampliar a criminalidade, uma vez que muitos adolescentes cometem atos infracionais na tentativa de “inclusão social” (SILVA, 2015). Para esse autor, em uma sociedade marcada pelo imperativo do consumo, onde nem todos podem exercer o papel de consumidor, o ato infracional se transforma em uma forma de afirmação da existência social.

Conforme o perfil traçado, os adolescentes autores de ato infracional são os filhos de trabalhadores e trabalhadoras submetidos ao mundo do trabalho exploratório frente ao crescente

exército de reserva, a violência dos grandes centros urbanos, o apelo ao consumo e a ausência de políticas públicas.

A exclusão social, que tem sua face mais cruel desenhada na pobreza, apresenta em sua configuração muito mais do que a impossibilidade do consumo: ela traz em sua gênese a subjetivação da ausência de perspectiva de transformação da realidade, condenando o adolescente pobre a uma única possibilidade: a concretude da vivência da violência. (SILVA, 2015, p. 23).

Cabe também expor as informações de raça/cor, levantados pela pesquisa da CODEPLAN acima mencionada, que seguindo o conceito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), classifica a população negra a partir da autodeclaração dos que se identificam como pretos e pardos. A maioria dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa pesquisados declarou-se negra, no caso da PSC, 78,8%. Destaca-se que no total de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no DF “os percentuais de negros são superiores ao da população em geral no Distrito Federal, que fica em torno de 55%” (CODEPAN, 2013, p. 26).

A pesquisa sugere, ainda, que esse dado reafirma a vulnerabilidade da juventude negra, marginalizada e discriminada, e repetidamente associada à criminalidade. A falta de acesso dessa população a bens, serviços e lazer a deixa sujeita ao esforço individual para superar as dificuldades históricas impostas pela organização social. Sobre essa perspectiva:

(...) a sobreposição classe-raça tende a afirmar que a condição de pobreza incide sobre as desigualdades raciais, negando que a raça é o elemento que estrutura e hierarquiza a sociedade. O fator racial, nessa linha, é fundamental para a compreensão de determinados fenômenos, como é o caso da vulnerabilidade programática e da violência sistêmica praticada contra a juventude negra. (RIBEIRO, 2017, p. 257).

Com base nos dados das pesquisas apresentadas, verifica-se que a população negra de jovens de baixa renda continua sendo a principal responsabilizada pelo cometimento de ato infracional, caracterizado em sua maioria por crimes contra o patrimônio, revelando a face perversa do Estado brasileiro, que continua a criminalizar e a reservar a marginalidade para a população negra, a partir do racismo institucional. Assim, segundo Ribeiro (2017, P.245):

(...) analisar os processos sociais pelos quais jovens negros têm sido condicionados a uma existência marginal, na qual o crime é forjado como uma das poucas possibilidades de ascensão social e de rompimento com um ciclo de violência e opressão, ao mesmo tempo em que se torna o fundamento para a intensificação de medidas austeras direcionadas a esse grupo.

Apesar dos avanços nas legislações brasileiras e do DF ainda há um grande caminho a percorrer para a implementação dessas legislações, de forma a garantir efetivamente, direitos sociais, responsabilização e educação por meio de políticas públicas. Especificamente no caso da execução da medida de PSC, seria fundamental que a proposição de atividades laborais ou o atendimento psicossocial feito pelas equipes de meio aberto pudessem abordar aspectos ligados ao recorte racial e social a quem se atribui autoria de atos infracionais. Nessa direção, a discussão com o adolescente sobre os múltiplos sentidos do trabalho, o lugar social esperado para juventude periférica, racismo institucional, divisão do trabalho sob o ponto de vista do gênero, raça e classe são exemplos de questões a serem incorporadas nas rotinas de acompanhamento socioeducativo, para além da regulação da frequência, pontualidade e disciplina.

4.4 Relação das unidades de atendimento com as instituições conveniadas

Seguindo para a relação das Gerências de Atendimento em Meio Aberto com as instituições conveniadas para a execução da PSC, verificamos no documento do Fluxo de Atendimento que é função dos gerentes das unidades e seus assessores a atuação como referências institucionais e suporte para o desenvolvimento das atividades nos convênios, além de participação em encontros mensais com as instituições conveniadas.

Também há a indicação de que os especialistas e agentes socioeducativos acolham o adolescente e sua família, elaborem o Plano Individual de Atendimento e os encaminhem para a instituição conveniada por turmas, participando do acolhimento na instituição, supervisionando a frequência dos adolescentes, comparecendo aos encontros quinzenais de avaliação na instituição no período vigente da sua turma, mantendo sempre informados o supervisor/assessor técnico da Unidade e demais membros da equipe sobre o andamento das atividades e as vagas disponíveis.

A portaria nº 53, que trata da formalização dos convênios, indica em seu art. 5º, § 1º que “A Secretaria de Estado da Criança disponibilizará servidores do seu quadro técnico para coordenar, supervisionar, acompanhar e avaliar o cumprimento da medida.” Sobre o suporte, supervisão e acompanhamento das instituições conveniadas, quatro dos cinco gerentes entrevistados avaliam que a relação é falha e que é necessário alinhar melhor esse trabalho.

Na unidade que eu tô, acho que é muito falho por conta dessa falta de contato no processo. É muito encaminha, passa as regras, e nesse processo não há essa comunicação, então a própria equipe do convenio entende que se der qualquer problema ela pode tomar qualquer atitude, inclusive ser o

desligamento do menino. Então a gente não sabe como é o meio, a gente sabe como é o início e o final. E aí esses vários problemas que surgem no processo, que tá no processo de aprendizagem mesmo, não são resolvidos. (GE4)

Então a gente não dá o apoio que eles precisam, a gente não está tão presente nas instituições conveniadas para fazer uma intervenção pontual quando necessário. Então às vezes a gente fica sabendo que um adolescente está violando alguma regra depois da terceira vez quando eles nos sinalizam porque a gente não foi buscar antes. (...) Então a gente ainda tem essa deficiência, talvez por excesso de demanda, talvez pelo número de servidores, talvez por uma organização interna, mas não há. É deficiente. (GE5)

Percebe-se, a partir de algumas avaliações, que alinhar o trabalho com os convênios é essencial para o trabalho socioeducativo na PSC. Iniciar um processo de (re)socialização não é uma tarefa fácil, pois desperta preconceitos, medos de errar, visão preconceituosa de mundo, medo da mudança, dentre outros. Assim, de acordo com Costa e Alípio (2014), o acolhimento da instituição e o educador de referência são fundamentais para o processo socioeducativo. Segundo eles, “as instituições são espaços onde os jovens estabelecem relações de troca de experiências e saberes, e formam-se laços e vínculos afetivos e sociais (p. 210)”

Trabalhando em suas comunidades, em instituições que se localizem mais perto de suas residências, os socioeducandos têm a possibilidade de mostrar-se de um novo lugar, podendo agora conquistar um espaço social desvinculado do estigma e rótulo de infrator. Seguindo esse novo *locus social*, o trabalho na instituição tem o potencial de, ao criar o contato com seus iguais, estabelecer novas regras de convivência e socialização (COSTA; ALÍPIO, 2014). Sendo assim, torna-se imperativo que as gerências, servidores e demais órgãos de gestão desenvolvam melhores estratégias de apoio e orientação às instituições conveniadas, para que elas possam desenvolver com mais profissionalização seu papel.

Aqui, as servidoras avaliam as dificuldades dos orientadores em trabalhar com os adolescentes que cumprem a PSC. Expõem a falta de conhecimento e preconceitos, reforçando a necessidade de apoiar os orientadores, embora muitas vezes avaliam que há falta de vontade por parte dos convênios de desenvolver um trabalho mais qualificado.

(...) eles têm muitas dúvidas assim, de como ser orientador e eu acho que isso falta muito em todas as PSC's. Que aquela pessoa que recebe às vezes ela se sente não preparada... e ela esquece que está lidando com adolescente normal, né? Então ela acha que tem alguma diferença e tal, muitos não querem receber, por isso... falta de conhecimento. Então a gente procura, quando necessário, fazer é... é... começa este trabalho, né, de... de apresentar, de conversar, de tentar tirar as dúvidas, de sempre se colocar ali na parceria. (ES5)

Nessa linha, a especialista suscita uma importante reflexão sobre essa complexidade do cotidiano de trabalho com as instituições conveniadas, ao avaliar que as normativas e documentos norteadores não dão conta das dificuldades do dia a dia do trabalho, acreditando

que é necessário o investimento em alinhamento de concepções e objetivos com as Instituições e as pessoas que executam a PSC que, na maioria das vezes, não têm um aprofundamento sobre o que seria o trabalho socioeducativo.

Ela (a normativa) não se propõe a ser uma orientação prática, um manual, um guia do que fazer em situações x, y, z. Eu acho que a realidade ela é muito mais complexa. Eu vejo que assim... principalmente para quem executa o convênio, eu acho que falta base, orientação, por exemplo, para as pessoas que acatam um convênio que não trabalha diretamente com a nossa área, né? Então assim, falta de repente uma orientação mais formativa (...) das bases que a gente tem para olhar para essa realidade, o que que um adolescente vivencia, como que ele ao infracionar, qual o contexto em que ele vive, enfim... questões que a gente se faz no dia-a-dia que essas pessoas que executam uma outra coisa, né? Por exemplo, quem está lá executando a política de saúde não consegue se debruçar sobre isso. Então, eu vejo que para quem executa que não é da área é mais difícil, é mais desafiador ainda, porque está lidando com algo novo, está lidando com algo sobre o qual nunca se debruçou, nunca parou para pensar que é a infracionalidade, como que é... ou então a situação de precariedade mesmo... que as pessoas vivem, enfim, contextos diferentes daqueles que as pessoas vivem, então muitas vezes elas lidam no lugar de moralidade, né? (...) Então, isso, talvez os documentos, eu não sei se os documentos deram conta disso, mas provavelmente teria que ter alguma política sobre isso, alguma portaria que estabelecesse, sei lá, algum curso, alguma orientação, algum acompanhamento mais efetivo. (ES4)

A mesma especialista também menciona como acontecem as orientações de trabalho e faz algumas ponderações sobre os desafios cotidianos da realidade concreta do trabalho com as instituições da PSC.

Eu acho que é algo que a gestão precisa se reorientar, precisa avaliar e criar estratégias. Eu vejo que este é um ponto que não funciona muito bem. Então, existe, por exemplo, que primeiro existe uma reunião para esclarecer qual é a nossa forma de trabalhar com os adolescentes, qual é o contexto dos adolescentes, esclarecer os limites éticos... de que a gente não pode expor, de que o adolescente quando ele for encaminhado para um serviço a gente não vai expor qual é o ato infracional dele... Então eu acho que existe essa preocupação, existe essa orientação a respeito das questões éticas e legais, mas, mais uma vez, a complexidade, a realidade ela é muito mais... ela é muito complexa. Então... eu acho que não existe uma orientação... tão grande no nível do dia-a-dia, do cotidiano. (ES4)

As servidoras também fazem uma autocrítica, apontando um desinteresse em alinhar melhor o trabalho por ambas as instituições, gestão da GEAMA e instituições conveniadas. Assim, há a necessidade de construir estratégias conjuntas de intervenção, uma vez que o desafio desse trabalho também diz respeito aos diferentes papéis sociais que esse adolescente exerce nos diversos locais onde transita.

(...)eu acho que a relação tem ser estreita, a gente precisa estar sempre alinhado, sempre acompanhando, acho que isso não acontece sempre infelizmente, por n motivos, às vezes porque não tem uma relação horizontal que eu acho que precisa acontecer... entre a relação da instituição e a gente, e acho que falta interesse mesmo tanto dos parceiros... e muitas vezes nossa de compartilhar as informações e estar mais próximo... dessa execução, mas acho que é extremamente importante para a gente poder alinhar o trabalho e não ficar com uma... um adolescente meio esquizofrênico no sentido de que ele tem um perfil aqui com a gente e um perfil diferente lá ou ao contrário, né? Porque às vezes acontece de o adolescente às vezes tem um perfil extremamente é... rebelde na unidade aonde ele está cumprindo e aqui ele tem um

perfil muito mais amansado assim, digamos mais “domesticado”, não sei. Ou o contrário, e aí a gente fica com este perfil... truncado, diferente... o adolescente parece que é outro nos espaços dependendo de onde ele está, e eu acho que a gente precisa conversar para poder deixar isso mais redondo. (ES2)

A gente estar mais presente em campo, né? Mas, é isso a gente acaba sendo engolido pelas demandas da unidade, né? Às vezes, nem sempre você tem tempo ou a própria instituição não tem tempo para conciliar um horário, ainda mais que nós somos cinco regiões administrativas aqui, então você tem que ir em cada uma para fazer o convênio para poder está ali realmente conversando e às vezes não há disponibilidade do orientador em campo ou a nossa própria mesmo, que aí a gente está com demanda de atendimento, às vezes visita e às vezes fica mais a cargo ali do gerente da unidade, dos supervisores (...) (ES1)

No sentido da autocrítica, o especialista fala da importância do trabalho da PSC por meio de convênios, reforçando que a comunidade também deve participar, sendo função do órgão executor da medida inseri-la na temática, mesmo que isso seja mais dispendioso.

(...) a comunidade faz parte também do trabalho socioeducativo não no seu sentido literal, mas de uma maneira indireta. Então assim, quanto mais participação e treinamento e engajamento da comunidade e de outras instituições eu acho melhor, porque senão eu acho que fica uma coisa meio concentrada, uma espécie de resquício de instituição total assim, sabe? Acho que perde aquele caráter da incompletude institucional (...) eu prefiro como está previsto, no sentido de que é buscando as parcerias. Parcerias dão mais trabalho, né? Eu acredito, porque você tem que estar treinando, orientando em contato direto com o executor e com os orientadores lá, né? (ES3)

O discurso do servidor ES1 reforça o que foi dito sobre o desinteresse de algumas instituições, mostrando que isso dependerá dos gestores ou orientadores que estiverem responsáveis pela instituição em cada momento que, no caso das instituições governamentais, se alteram com relativa frequência. Avalia-se que tal rotatividade acontece por serem cargos políticos de livre provimento, fato que dificulta o acompanhamento do trabalho das GEAMAS com os orientadores.

Nem sempre quando a gente encaminha os adolescentes eles querem receber, isso é um dificultador, né? Eles têm um pouco de preconceito e aí a gente tem que trabalhar estas questões. Na administração também é muito volátil, muda muito os servidores de lá... os funcionários de lá e acaba que... a gente tem que sempre estar fazendo este retrabalho de mostrar o que que é a Prestação de Serviço à Comunidade e sua importância. Só que nem sempre a galera aceita muito bem não, assim, então a gente tem que... tem alguns que a gente tem mais facilidade, tem outros que a gente tem mais dificuldade e aí é um pouco complicado porque a gente tem que estar sempre voltando lá e a gente vê que a recepção não é boa. (ES1)

A especialista mostra que, apesar de haver alguns convênios cujo trabalho é exitoso, outros deixam os adolescentes ociosos e, assim, não cumprem os objetivos do trabalho.

Então também depende da avaliação que a gente faz dos nossos convênios né? Então, por exemplo, tem um convênio que a gente gosta, que a gente acha que é realmente atrativo, que é educativo, que é comunitário e tem um que a gente tem dúvidas, que a gente tem uma avaliação de que os adolescentes ficam ociosos, então a gente leva muito isso em consideração e inclusive isso vai inviabilizando também os convênios. (ES4)

Verifica-se também que a relação com os convênios não tem seguido à risca as orientações contidas nos documentos norteadores. Apesar de algumas instituições terem recebido treinamento inicial, a formação e acompanhamento continuado nem sempre é uma realidade, o que pode comprometer o serviço, considerando especialmente a rotatividade dos orientadores que acompanham os socioeducandos.

Sobre as dificuldades com as instituições conveniadas para a execução da PSC, Vidal (2014) relata experiência similar em seu Estado, reforçando as reflexões anteriores sobre a lógica moralizante do trabalho, a punição e o despreparo das instituições com o trabalho socioeducativo:

Muitas vezes, depois de chegar à unidade de execução da medida de PSC, o adolescente é instruído a realizar sua tarefa isolado do resto da equipe, sem orientação, além da cobrança. Há uma ausência de relações afetivas e um distanciamento, o jovem não é visto como um trabalhador, ou alguém a ser ensinado, mas apenas como aquele que está cumprindo sua pena. (VIDAL, 2014, p. 209).

Como mencionado no subitem anterior, o mesmo autor enfatiza a importância de um trabalho planejado e estratégico, para que os valores de trabalho e cidadania possam ser apreendidos durante o cumprimento da medida, usando especialmente a construção de vínculos entre adolescente e orientador para esse fim. Costa e Alípio (2014) apontam também a importância do educador de referência nesse processo, sendo aquele que “propicia a criação de vínculo do adolescente com a instituição e funciona como mediador das relações do adolescente com a atividade e relações interpessoais naquele espaço” (p. 209).

Sobre a construção dos vínculos com o adolescente, Santos, Ferreira e Albuquerque (2018) sinalizam que o profissional de referência, responsável pela aplicação da medida, pode ser um importante apoio social na vida do jovem, tendo o potencial de ser uma vinculação mais positiva entre o adolescente, família e comunidade, criando segurança, fortalecendo-os, apoiando-os na inclusão dos serviços da rede social de sua comunidade e encorajando-os a vislumbrarem novas trajetórias. Esta pesquisa contempla as mesmas reflexões trazidas pelos profissionais do DF:

(...) as entidades parceiras, selecionadas para o cumprimento da PSC devem possuir ambiente acolhedor e primar pela boa convivência com o adolescente, constituindo-se em espaço pedagógico para novas experiências. Por isso, tais parceiros devem ser preparados para receber o socioeducando, evitando a discriminação, rejeição, tratamento inadequado e o receio. Toda essa condição pode ser obtida com um processo de capacitação dos parceiros, com destaque para os profissionais que

acompanharam os adolescentes, para esclarecimento de dúvidas, aproximação das equipes de trabalho, enfrentamento de preconceitos e valorização dos profissionais. (p. 10).

Retoma-se aqui o conceito de socioeducação vinculado à educação social, o qual se afasta das ideias de normatização de comportamentos, de lógica moralizante e punitiva, e reforça o trabalho que promova reflexões e atuações capazes de transformar a trajetória dos adolescentes, tendo como referência a compreensão da sociedade, a internalização de valores coletivos de respeito, igualdade e fraternidade, o aprendizado de novas habilidades e a garantia de direitos (BISINOTO et al., 2016).

O desafio aqui posto é o de instituir na PSC um trabalho mais próximo, profissionalizado, planejado e organizado, no cotidiano das Unidades com as Instituições conveniadas, que expresse uma ação pedagógica com intencionalidade política pedagógica de socioeducação e de sociedade, trazendo um sentido emancipatório e transformador para o trabalho desenvolvido pelos adolescentes, atuando na construção de sua identidade e sociabilidade, que se traduza em benefício para a comunidade em que ele está inserido, seja de forma direta ou indireta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou discutir e compreender como os parâmetros que orientam a execução da medida socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade no Distrito Federal influenciam no trabalho desenvolvido a partir da perspectiva de alguns profissionais que nela atuam: agentes, especialistas e gerentes das GEAMAS, além da gestora da primeira unidade de PSC. Para tanto, foram apresentados trechos das entrevistas realizadas e também das falas coletadas durante a participação em uma reunião do GT de servidores que executam a PSC.

Para situar a problemática em estudo, o trabalho iniciou apresentando um panorama histórico de como o Estado e a legislação brasileira lidavam com a questão do adolescente autor de ato infracional, passando pelas mudanças legislativas até os dias de hoje. Na apresentação desse panorama, foram destacados os avanços e desafios para a implementação de uma política que garantisse direitos e dignidade humana. Na sequência, o trabalho apresentou e problematizou as medidas socioeducativas, com enfoque na prestação de serviços à comunidade, o objeto de estudo da pesquisa.

A investigação realizada permitiu traçar o histórico de implantação da medida socioeducativa de PSC no Distrito Federal, a qual inicialmente era executada pela Vara da Infância e Juventude e passou para responsabilidade do poder executivo do Distrito Federal em 2009/2010. Segundo atores que vivenciaram essa transição e seus desdobramentos, o processo de implementação foi feito de forma inadequada, uma vez que era realizado de forma centralizada, dificultando a vinculação dos adolescentes pela distância de suas residências ao local da medida. Logo após essa transição, a execução da PSC foi descentralizada e transferida para as unidades de atendimento em meio aberto que, à época, não dispunham de uma estrutura física adequada, de convênios em quantidade suficiente tampouco de servidores para a demanda de trabalho, além do fato de que inexistia regulamentação local que organizasse o trabalho, contando-se somente com o ECA e a resolução nº 119/2006 do CONANDA (SINASE).

Aos poucos, o serviço de PSC foi se consolidando e se organizando nas unidades que atendiam as medidas em meio aberto, especialmente a partir da construção de documentos nacionais norteadores, como a Lei Federal nº 12.597/2012 (SINASE), e as resoluções e portarias de abrangência distrital, que buscaram normatizar o trabalho: Portaria nº 53 de 21/03/2012, que dispõe sobre os critérios para formalização de ajustes e acordos para fins de aplicação da Medida Socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade, no âmbito do Distrito Federal; Projeto Político Pedagógico das Medidas Socioeducativas do Distrito Federal (PPP/2013); Portaria nº 374/2014 que apresenta o Fluxo de atividades das Unidades de

Atendimento em Meio Aberto; e o I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal elaborado pela SEJUS. Como analisado anteriormente, muitos destes documentos não tratam exclusivamente da medida socioeducativa da PSC, ficando a exceção por conta da Portaria nº 53/2012, que trata da formalização de acordos para aplicação da PSC sem, contudo, abordar a natureza pedagógica do processo, por exemplo.

Sobre os documentos norteadores, em geral, os servidores os avaliam como sendo boas referências para orientação do trabalho, mas criticam sua distância em relação à realidade concreta de cada unidade que, por terem perfis distintos, são algumas vezes enrijecidas e burocratizadas. Tal análise mostra que é um desafio construir um documento que contemple as 15 Gerências de Atendimento de Meio Aberto que estão em regiões administrativas diferentes no DF, com aspectos, demandas e dinâmicas próprias.

Também se verificou, nas entrevistas, que é necessário qualificar o trabalho junto aos convênios, especialmente por meio de parâmetros pedagógicos mais claros, minimizando o improvisado e o espontaneísmo que impedem a profissionalização e a intencionalidade da ação pedagógica socioeducativa. As diferentes visões sobre os adolescentes atendidos e sobre o trabalho socioeducativo têm prejudicado as intervenções profissionais, fortalecendo o caráter apenas punitivo da medida e deixando os adolescentes ociosos e desanimados no trabalho da PSC. Dessa forma, mostra-se necessário construir uma intencionalidade pedagógica de trabalho cotidiano, que inspire os socioeducandos para a internalização de reflexão sobre valores relacionados à construção de novos projetos de vida e profissionalização, para que questionem o caminho da infracionalidade como única opção possível.

Nesse sentido, conforme destacaram os participantes da pesquisa, encontramos a necessidade de maiores investimentos no alinhamento de conceitos e ação pedagógica através de formação, supervisão e capacitação para o trabalho diário, também para os servidores do sistema socioeducativo. Além disso, há a necessidade de maior planejamento e organização por parte dos órgãos gestores das medidas em meio aberto, que parecem estar constantemente reagindo aos problemas emergentes e demandas do trabalho, tendo dificuldades em se antecipar e planejar uma política pública eficaz, passível de ser traduzida em procedimentos metodológicos claros, sobrecarregando aqueles que atuam diretamente com os adolescentes e as famílias.

Sobre a organização atual da PSC no Distrito Federal, podemos constatar que se tem caminhado para o aprimoramento e consolidação do trabalho socioeducativo em meio aberto. Atualmente, encontramos uma organização de gestão melhor estruturada que no passado, uma vez que o sistema socioeducativo, que antes se resumia a uma coordenação, conquistou um

status de subsecretaria, onde foram criadas chefias locais para as unidades de meio aberto, espaços físicos mais condizentes com as demandas de trabalho, número maior de servidores, informatização do trabalho, equipamentos, móveis, aumento dos convênios, espaços de reflexão do trabalho, como o GT de construção do novo fluxo de trabalho das unidades de atendimento em meio aberto, bem como a produção de documentos norteadores para a organização do trabalho.

Vemos que, na execução da PSC, as unidades se organizam de formas diferentes, dentro das modalidades de execução direta ou indireta e, ainda, que coexistem diferentes maneiras de compreender essa medida socioeducativa. Alguns participantes entrevistados trouxeram um enfoque maior no aspecto da profissionalização e na atividade laboral, compreendendo a PSC como um espaço para aprender as regras do mundo do trabalho. Outros reforçam o aspecto retributivo da medida, entendendo a necessidade de um retorno concreto para a sociedade frente ao ato infracional cometido, afastando-se do enfoque na punição. Ainda, outros participantes focaram o objetivo da PSC na formação do adolescente por meio da reflexão sobre o conceito amplo de cidadania, garantia de direitos, relações interpessoais, inclusão social e pertencimento à comunidade, dentre outros.

O que se constata ao cruzar tais compreensões apresentadas pelos participantes com os documentos norteadores da medida socioeducativa de PSC é que todos estão dentro dos conceitos apresentados em tais documentos. Entretanto, o que se observa é que nem sempre existem interseções entre essas compreensões, como se o objetivo da PSC fosse diferente em cada uma delas, o que reforça a ideia da necessidade de alinhamento dos conceitos entre as equipes de trabalho.

Considerando que a PSC, conforme estabelece o ECA (BRASIL, 1990) e o SINASE (BRASIL, 2012), se dá por meio da realização, pelo adolescente, de trabalho gratuito de interesse geral, a pesquisa também provocou uma reflexão sobre o conceito de trabalho alienado na sociedade capitalista, bem como o que se espera dos socioeducandos ao aprender as “regras do mundo do trabalho”. Na racionalidade ideológica de manutenção do grande capital, o trabalho é moralizante, a “salvação da pobreza”, nela o trabalhador busca somente sua subsistência e não se apropria do processo de produção, não reflete sobre suas práticas e sobre o bem-estar de sua comunidade, ele somente reproduz, se enquadra. Importante questionar, portanto, será que isso não corresponderia aos anseios da socioeducação em sua perspectiva inclusiva e emancipadora? Seria desse modo que se almeja possibilitar aos adolescentes e jovens novas e diferentes formas de participar da vida em sociedade?

Sendo assim, é necessário refletir sobre as bases educativas sobre as quais se pretende construir o trabalho da PSC para, assim, alinhar as concepções e ações a serem realizadas com a intencionalidade pedagógica pretendida para se atingir os objetivos estabelecidos. Assim, podemos refletir novamente sobre o sentido ontológico do trabalho que leva à reflexão crítica na construção de habilidades, na lógica do bem estar comum, no sentimento de pertença e possibilidades de desenvolvimento.

Considerando o perfil dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa no DF, levantado pela CODEPLAN (2013), vimos diversas situações de vulnerabilidade socioeconômica em que a maior parte dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa está inserida, tratando-se especialmente de meninos, adolescentes e jovens negros de baixa renda. Infere-se assim ser necessário que o trabalho das unidades de atendimento socioeducativo e das instituições conveniadas considerem os quesitos de raça e gênero ao pensar suas intervenções, além de uma atuação mais ampla da gestão das medidas socioeducativas no sentido de considerar um planejamento de trabalho com as especificidades de demandas desse público.

Esse trabalho tratou ainda da relação das unidades de atendimento com as instituições conveniadas. Aqui, vimos que a maioria das gerentes entrevistadas avaliam negativamente o trabalho das GEAMAS no suporte, supervisão e acompanhamento das instituições conveniadas. Contrariando as orientações dos documentos norteadores, nem sempre as GEAMAS oferecem um treinamento/formação inicial ou a formação e acompanhamento continuado às equipes das instituições. Avaliam, ainda, que é comum enfrentarem a rotatividade dos orientadores, além do desinteresse e da falta de preparo das equipes dessas instituições para lidar com os socioeducandos de forma pedagógica, o que muitas vezes se converte em atitudes discriminatórias e moralizantes. Nesse sentido, entende-se que a política pública não pode permitir, em hipótese alguma, trabalhos de caráter humilhante e vexatório ou que explorem o trabalho juvenil, tampouco que se configure como castigo ou punição ao adolescente, os quais estão em total desalinhamento com os objetivos das medidas socioeducativas.

Atentando para a importância do orientador de referência na criação do vínculo entre a instituição e o adolescente, bem como para a concretização das ações educativas, concluiu-se o quanto é imprescindível o investimento na formação e acompanhamento desses profissionais, além da elaboração de um plano de trabalho entre as instituições e a GEAMA e/ou a área de gestão central, que aborde metodologias de trabalho e especifique as rotinas dos adolescentes. Um importante passo nessa direção poderia ocorrer através da criação de um procedimento padrão de formação das instituições, logo após a criação dos convênios.

A partir das análises das entrevistas e dos conteúdos discutidos, verificaram-se muitos avanços na execução da política de execução da medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade ao longo de sua implementação no poder executivo do DF, embora junto com vários desafios para que ela funcione de modo a atingir os objetivos da socioeducação.

Ao investigar a hipótese inicial trazida na construção do problema dessa pesquisa, de que *“os avanços não repercutiram a contento nas orientações cotidianas de trabalho, nem no alinhamento das concepções de socioeducação por parte dos servidores envolvidos, o que deixou a mercê da compreensão de cada equipe o formato e as metodologias de trabalho”*, foi possível contrastá-la com uma série de estudos e construtos teóricos, além das falas dos entrevistados que, em conjunto, forneceram um panorama interessante sobre a forma como a PSC vem sendo executada no DF. Verificou-se que a criação de orientações e documentos norteadores mudaram a forma de atuação das GEAMAS ao longo dos anos, amadurecendo as intervenções e reflexões sobre o trabalho socioeducativo e, ainda que muitas vezes as equipes tenham conduzido o trabalho com certa autonomia, elas buscavam seguir as orientações da gestão central e dos documentos. No entanto, constatou-se que ainda é necessário se aprofundar nas metodologias de trabalho e no alinhamento das concepções de socioeducação entre os trabalhadores da medida, para ser possível alcançar os objetivos nela propostos.

Como resultado dos estudos realizados durante a especialização “Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade” da Universidade de Brasília, bem como da pesquisa ora apresentada, apontam-se algumas recomendações, com o objetivo de qualificar o trabalho da execução da PSC no DF. Cabe lembrar que, com isso, não se espera enunciar verdades, mas contribuir para os avanços na socioeducação. As recomendações são:

- Investimento em um planejamento estratégico de gestão, considerando os problemas e as demandas das GEAMAs, para a execução a médio e longo prazo;
- Reelaboração do Fluxo de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto (já em elaboração pelo GT), com revisões regulares ao longo do tempo;
- Construção de documento com conceitos e metodologias pedagógicas de trabalho para PSC, seguido de debate e apropriação por parte das equipes de execução;
- Reformulação da portaria nº 53 de 21/03/2012, que trata dos convênios para a execução da PSC, especificando no plano de trabalho entre as instituições e as GEAMA's as metodologias pedagógicas de intervenção;

- Investimento em supervisão das equipes de cada GEAMA, para crescente alinhamento do trabalho com a PSC;
- Investimento em formação, monitoramento, supervisão e avaliação do trabalho com as Instituições conveniadas.

Por fim, a proposta da pesquisa possibilitou um entendimento de que o trabalho cotidiano dentro do sistema socioeducativo deve estar sempre se renovando, acompanhado de estudos e discussões dos documentos norteadores, da literatura afim e das práticas bem sucedidas, para que se atinja maior coesão nas intervenções e se tenha sempre em mente que o objetivo de transformação nas trajetórias associadas ao ato infracional transcende o moralismo e repressão presentes no senso comum.

Há muito a ser explorado dentro da temática, pois, embora existam estudos significativos sobre as medidas restritivas de liberdade, é escasso na literatura o aprofundamento das questões encontradas dentro da execução PSC. Por essa razão, entende-se que pesquisas nessa linha podem ser enriquecedoras para o aprimoramento do trabalho, além do fato de que há um público de adolescentes e jovens que demanda com urgência por atuações profissionais mais assertivas e alinhadas aos princípios e objetivos da socioeducação.

REFERÊNCIAS

- ANCED. *Relatório da Situação dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Brasil, no âmbito da Justiça Juvenil*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.ancedbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Relatorio-ANCED-para-CIDH.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2019.
- ARAUJO, T. C. M. de. O Pensamento de Karl Marx e a criminologia Crítica: Por uma Criminologia do Século XXI. In: SEMINÁRIO RESISTENCIA DEMOCRÁTICA. *Diálogos entre Política e Justiça*. Revista da EMERJ. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Volume 18, n. 67. Edição Especial, jan./fev., 2015.
- ARAUJO, F.C.; VIDAL, M.A.M. Medidas socioeducativas em meio aberto: disputas entre discursos e práticas. In: PAIVA, I. L., SOUZA, C.; RODRIGUES D. B. (Org.). *Justiça juvenil: teoria e prática no sistema socioeducativo*. Natal, RN: EDUFRN, 2014.
- ARIÈS, P. *História social da infância e da família*. Tradução: D. Flaksman. Rio de Janeiro: LCT, 1978.
- ARRAES, J. D. e PRESOTTI, L. Muitas Cenas de uma História em Movimento: o cineclube como mediação no trabalho com adolescentes. In: BISINOTO, C.; RODRIGUES, D. S. (Org.). *Socioeducação: vivências e reflexões sobre o trabalho com adolescentes*. Curitiba: Editora CRV, 2018.
- BECKER. M. J. Medidas socioeducativas em Meio Aberto. In: CRAIDY, C.M. et.al (Org.). *Processos educativos com adolescentes em conflito com a lei*. Porto Alegre: Ed. Mediação, 2012, p. 31-38.
- BISINOTO, C. et al. Socioeducação: origem, significado e implicações para o atendimento socioeducativo. *Psicologia em Estudo (Online)*, 20, p. 575-585, 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Lei nº 8079, de 13 de julho de 1990. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: Brasília – DF. 1990.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Brasília, DF: MDS, 2009.
- BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Norma Operacional Básica NOB /SUAS*. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Brasília, DF: MDS, 2005.
- BRASIL. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: Brasília – DF, 2012.

BRITO, E. C. S. *A Família na Percepção de Adolescentes em Conflito com a Lei*. Monografia de graduação. Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Serviço Social. Brasília, 2005.

CONANDA – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução nº 119 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)*. Brasília – DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

BRAUN, V. & CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77-101. 2006.

CARVALHO, D. B. C. Política Social e Direitos Humanos: trajetórias de violação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes. *Ser Social: revista do programa de Pós-graduação em Política Social*. Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social, n. 8, 1º semestre, 2001.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). *Perfil e Percepção social dos adolescentes em medida socioeducativa no Distrito Federal*. Brasília-DF, 2013.

COSTA, A.C.G. *Pedagogia da Presença; da solidão ao encontro*. Belo Horizonte: Modus Faciendi, 2001.

COSTA, R. P. & ALÍPIO, S. Trabalho compulsório? O sentido do trabalho para os jovens que cumprem a Medida de Prestação de Serviço à Comunidade - PSC. *Pesquisas e Práticas Sociais*, v.4, n.2, São João del-Rei, jul. 2010.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.351, de 4 de junho de 2014. Dispõe sobre a criação da carreira Socioeducativa no Quadro de Pessoal do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*: Brasília, 2014.

DISTRITO FEDERAL. SECRIANÇA. Anuário do Atendimento Socioeducativo Inicial. Núcleo de Atendimento Integrado do Distrito Federal (NAI)/UAI - DF. Brasília, 2017.

DISTRITO FEDERAL. SECRIANÇA. Instrução Normativa nº 01 de 24 de outubro de 2016, que dispõe sobre a execução direta da medida socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade no âmbito da Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude. *Diário Oficial do Distrito Federal*: Brasília, 2016.

DISTRITO FEDERAL. SECRIANÇA. Portaria nº 53, de 21 de março de 2012, que dispõe sobre os critérios para formalização de ajustes e acordos para fins de aplicação da Medida Socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade, no âmbito do Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*: Brasília, 2012.

DISTRITO FEDERAL. SECRIANÇA. Portaria nº 374 de 20 de outubro de 2014, que cria o fluxo de atividades das Unidades de Atendimento em Meio Aberto. *Diário Oficial do Distrito Federal*: Brasília, 2014.

- DISTRITO FEDERAL. SECRIANÇA. *Projeto Político Pedagógico das Medidas Socioeducativas no DF – Meio Aberto*. Brasília: Secretaria da Criança, 2013.
- FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Org.). *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.
- LESSA, S. TONET, I. *Introdução ao Pensamento Marxista*. 2º ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.
- LIMA, Carlos. *Trabalho, terciário, lumpem e crise*. In: III SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TEORIA DO VALOR TRABALHO, 2017.
- LOUREIRO, T. D. J. L.; MOULIN, M. D. G. B. Juventude e projetos de futuro: possibilidades e sentidos do trabalho para os estudantes do IFES. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v. 24, n.2, p. 71-84, 2015.
- MACHADO, M.T. Sistema Especial de Proteção da Liberdade do Adolescente na Constituição de 1988 e no Estado da Criança e do Adolescente. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (Org.), *Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização*, São Paulo: ILANUD, 2006.
- CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB Nacional) e CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA (CRP). *Inspeção Nacional às Unidades de Internação de Adolescentes em Conflito com a Lei*. 2006.
- OLIVEIRA, M. M. VIDAL, A. Processo Socioeducativo. In: LAZZAROTO, G.D.R. et al (Org.). *Medidas Socioeducativas: entre A & Z*. Porto Alegre: UFRGS: Evangraf, 2014.
- RIBEIRO, I. G. S.; BENELLI, S. J. Jovens negros em conflito com a lei e o racismo de Estado. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*. Bauru, v. 5, n. 1, p. 245-262, jan./jun., 2017.
- RIZZINI, I., SPOSATI A., OLIVEIRA, A.C. Adolescências, direitos e medidas socioeducativas em meio aberto. São Paulo: Ed. Cortez, 2019.
- RIZZINI, I. *A Criança e a Lei no Brasil Revisitando a História (1822-2000)*. Brasília: UNICEF; Rio de Janeiro: USU; Ed. Universitária, 2000.
- RODRIGUES, D. S. *Grupo como dispositivo socioeducativo-dialógico: reflexões sobre uma intervenção com adolescentes em meio aberto*. Tese (Doutorado em Processos de Desenvolvimento Humano e Saúde). Brasília – DF: Universidade de Brasília, 2017.
- RODRIGUES, D. S. & LOPES DE OLIVEIRA, M. C. S. Grupo como dispositivo socioeducativo: pesquisa-intervenção com adolescentes em cumprimento de prestação de serviço à comunidade. *Revista de Psicologia*, v.9, n.1, p. 30-41, 2018.
- SANTOS, M. O dinheiro e o território. *Geographia*, v.1, n.1, p. 7-13. 1999.

SANTOS, A. M., FERREIRA, S.; ALBUQUERQUE, S. *A medida de Prestação de Serviços à Comunidade em São Luís: um olhar sobre os orientadores setoriais*. Projeto Superando Barreiras, 43ª Promotoria de Justiça Especializada Ministério Público do Estado do Maranhão, 2018.

SARTI, C. A. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. São Paulo: Cortez, 2003.

SCT. *Manual de Orientação - Medidas Socioeducativas não privativas de liberdade do Estado do Goiás*. Goiânia - GO: Superintendência da Criança, do Adolescente e da Integração do Deficiente, 2000.

SECRIANÇA. I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal – PDASE. Subsecretaria do Sistema Socioeducativo. Brasília-DF, 2016

SILVA, D. P. B. *A Mídia Televisiva como Instrumento de Mercantilização e Criminalização: A representação Midiática do Adolescente em Conflito com a Lei*. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola de Educação e Humanidades. Curso de serviço Social. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2015.

VIDAL, A. PSC - Prestação de Serviços à Comunidade. In: LAZZAROTO, G.D.R. et al (Org.). *Medidas Socioeducativas: entre A & Z*. Porto Alegre: UFRGS: Evangraf, 2014.

VOLPI, M. *Sem Liberdade, sem Direitos: a Privação de Liberdade na Percepção do Adolescente*. São Paulo: Cortez, 2001.