



Especialização Universitária - Modalidade Extensão Universitária
Universidade Estadual de Campinas
Fundação Perseu Abramo

Aline Santana dos Santos
Irilene Silva Alcântara
Karine Ferreira Borges

**APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS METODOLÓGICO-OPERACIONAIS
DA GESTÃO ESTRATÉGICA PÚBLICA NA VIOLÊNCIA PROMOVIDA
POR ADOLESCENTES EM VULNERABILIDADE SOCIAL**

**SALVADOR
2016**

**ALINE SANTANA DOS SANTOS
IRILENE SILVA ALCANTARA
KARINE FERREIRA BORGES**

**APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS METODOLÓGICO-OPERACIONAIS
DA GESTÃO ESTRATÉGICA PÚBLICA NA VIOLÊNCIA PROMOVIDA
POR ADOLESCENTES EM VULNERABILIDADE SOCIAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Estratégica em Políticas Públicas, UNICAMP e Perseu Abramo, como requisito parcial para obtenção do título de especialista.

Tutora: Madalena Noronha

**SALVADOR
2016**

SUMÁRIO

1.	PARTE 1 – Indicação da situação problema	4
2.	PARTE 2 – Comentários analítico-conceituais sobre nós explicativos	6
3.	PARTE 3 – Árvore do problema	9
4.	PARTE 4 – Plano de ação.	11
5.	PARTE 5 – Análise de atores	13
6.	PARTE 6 - Análise de riscos e fragilidades	15
7.	PARTE 7 - Considerações finais	16
8.	PARTE 8 - Referências bibliográfica.....	18

1. PARTE 1 – INDICAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

No contexto de alerta para as eleições do conselho tutelar no município de Salvador/Bahia e, com a presença de uma companheira na equipe de elaboração do TCC, que atua na proteção da criança e do adolescente, a equipe se aproximou ainda mais do cenário de vulnerabilidade dos adolescentes na prática da violência.

Os casos recentes de atos de violência e infrações cometidas por adolescentes oriundos de zona periférica nos despertou para a necessidade de empregar a Metodologias de Diagnóstico e de Equacionamento de Problemas *na violência promovida por adolescentes em vulnerabilidade social*.

Sabe-se que o *Conselho Tutelar*, no caso do nosso trabalho ator que declara o problema, atua sempre que os direitos de crianças e adolescentes são ameaçados ou violados aplicando medidas de proteção que devem ser executadas pelo poder público, família e sociedade.

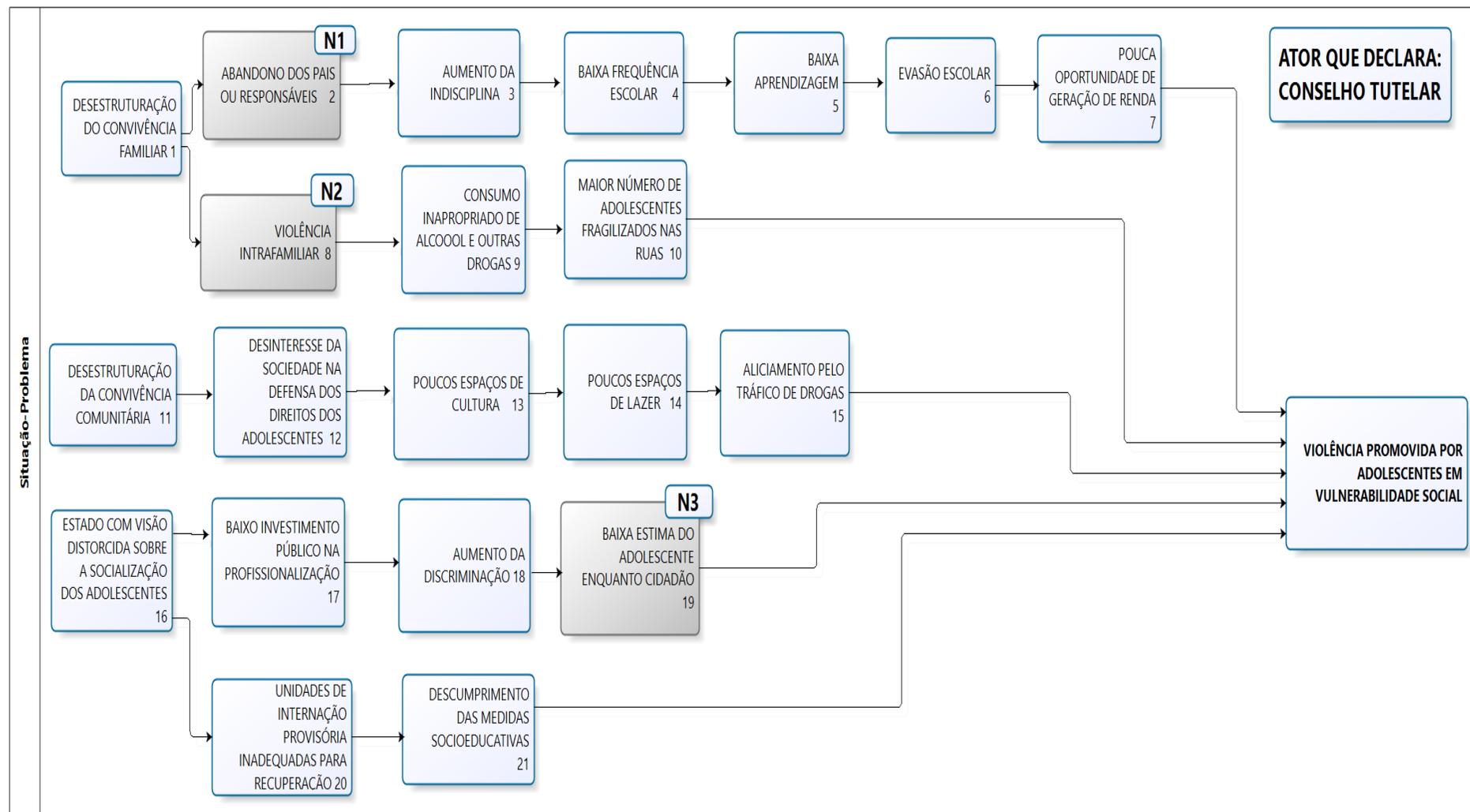
Em contrapartida acreditamos que atos de violência cometidos por adolescentes em vulnerabilidade social se manifestam após desequilíbrios estruturais anteriores. Como o contexto familiar e escolar desequilibrado, a exposição precoce e sem acompanhamento adequado ao mercado de trabalho, a introdução facilitada ao tráfico de drogas e a postura equivocada do sistema de segurança pública frente aos acontecimentos. Essas circunstâncias dão um caráter crítico à situação-problema exigindo do Estado esforços para reduzir ou eliminar a vulnerabilidade através de políticas públicas.

As transformações do Estado acontecem de fora para dentro, através das mobilizações populares, da democratização da informação e das instituições. É evidente que com um partido de esquerda no Governo houve um avanço no protagonismo periférico (negros, LGBT, mulheres, adolescente entre outros) e ampliação dos debates. Mas, a disputa por agenda fica a desejar no que se refere ao adolescente em vulnerabilidade social. Acredita-se que a Metodologias de Diagnóstico e de Equacionamento de Problemas contribui para visão sistêmica do problema e identificação de pontos estratégicas a serem trabalhados potencializando as ações.

Aline Santana dos Santos
Irilene Silva Alcântara
Karine Ferreira Borges

Fluxograma explicativo situação problema

s



*O comando que reforça a linha mais grossa das caixas no programa bizagi estava desativa, assim utilizou-se a coloração cinza para evidenciar os nós estratégicos.

2. PARTE 2 – COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

Considerando os conceitos de nós explicativo (encadeamento das causas da situação problema) e nós estratégicos (nós explicativos das cadeias causais sobre os quais se pode atuar com eficácia e prática) para identificação dos mesmos no fluxograma explicativo, foi considerado também as características dos nós estratégicos, que são: se resolvidos terão alto impacto sobre o problema; se o ator que declara o problema pode atuar sobre ele e se o ataque é politicamente viável e oportuno.

A violência promovida por adolescentes em vulnerabilidade social possuem inúmeros contribuições dos âmbitos social, político e econômico. Um dos nós explicativos indicados para situação problema é a exposição desse adolescente ao submundo violento presente na periferia, que pode oferecer o fácil consumo e/ou tráfico de drogas e a ascensão gradativa ao universo criminoso quando já na fase adulta.

Na cadeia causal do âmbito político, identificou-se a atuação do Estado na ampliação dos esforços para reduzir ou eliminar os atos cometidos pelos adolescentes através das políticas públicas corretivas e, não preventiva.

“Já no contexto econômico o investimento realizado posterior aos atos de violência serão mais onerosos para os cofres públicos que a prevenção. Os investimentos em casa de acolhimento para menores ou casas de recuperação para adolescentes, recursos humanos e materiais para realização desse atendimento provavelmente serão superiores as ações que proporcionem educação, saúde, oportunidade de estágios, lazer e segurança para esse jovens. Pois, os serviços de assistência básica são mínimo necessário e esperado para manutenção da qualidade de vida do adolescente. Já as medidas corretivas saíram mais oneroso a longo prazo caso esse adolescente permaneça no universo da violência até chegar a fase adulta.

Contudo, no que se refere aos nós explicativos é possível afirmar que os atos de violência cometidos por adolescentes em vulnerabilidade social se manifestam após desequilíbrios estruturais anteriores apresentado no fluxograma nas cadeias causais pertinentes: *desestruturação no convívio familiar, desestruturação da convivência comunitária e visão distorcida do Estado no que se refere à socialização dos adolescentes.*

Assim, para o ator que declara o problema que no nosso caso é o Conselho Tutelar, que dentre as suas atribuições tem o compromisso de atuar através de medidas protetivas em situações em que os direitos de crianças e adolescentes (violência, trabalho infantil, evasão

escolar, pedofilia...entre outros) são ameaçados ou violados, acredita-se que os três nós explicativos são os mais pertinentes.

Nós estratégicos:

N1: Abandono dos pais ou responsáveis

N2: Violência intrafamiliar

N3: baixa estima do adolescente enquanto cidadão

A escolha de dois dos três nós estratégicos encontra-se na primeira cadeia causal que envolve desestruturação familiar. O modo como a família se comporta e trata esse adolescente, é sim um fator determinante para a forma como ele vai se posicionar na sociedade e ser visto e tratado por essa sociedade.

A violência Intrafamiliar é o resultado final de todo processo de humilhação, opressão, negligência e maus tratos oferecido pelas famílias. O ato da violência física, a violência do corpo, é o ato final de toda a violência psicológica sofrida pelo jovem. Nesse interim podemos dizer que existem os diversos tipos de violência e entre elas podemos citar a física e a sexual.

Não obstante a outras realidades, chamamos atenção para a violência sexual, que afeta diretamente, não só as meninas, mas também de forma muito perversa os meninos. Ela fere a dignidade, pois atinge diretamente o ambiente mais sagrado e íntimo que é o corpo. Além do que, vale ressaltar, que dados revelam que grande parte da violência doméstica sofrida está relacionada a quem deveria proteger e não violar direitos como: os pais, tios, avós, ou seja, alguém de muita confiança, o seio da família.

Relatos de violência demonstram as marcas deixadas para a vida adulta, que são carregadas na vida pessoal desse jovem, na vida do trabalho e nas experiências amoras pessoais. A reprodução da violência torna-se geracional deixando marcas em todos.

É importante ressaltar também que os nós estratégicos selecionados ocupam posição importante no fluxograma, pois uma vez desatados causaram alto impacto positivo nos nós subsequentes e por fim no problema.

O terceiro e último nó selecionado encontra-se na segunda cadeia causal e envolve a autoestima dos adolescentes. Como uma das formas regenciais de atuação do Conselho Tutelar são o apoio e acompanhamento temporário do adolescente, o nós escolhido é oportuno.

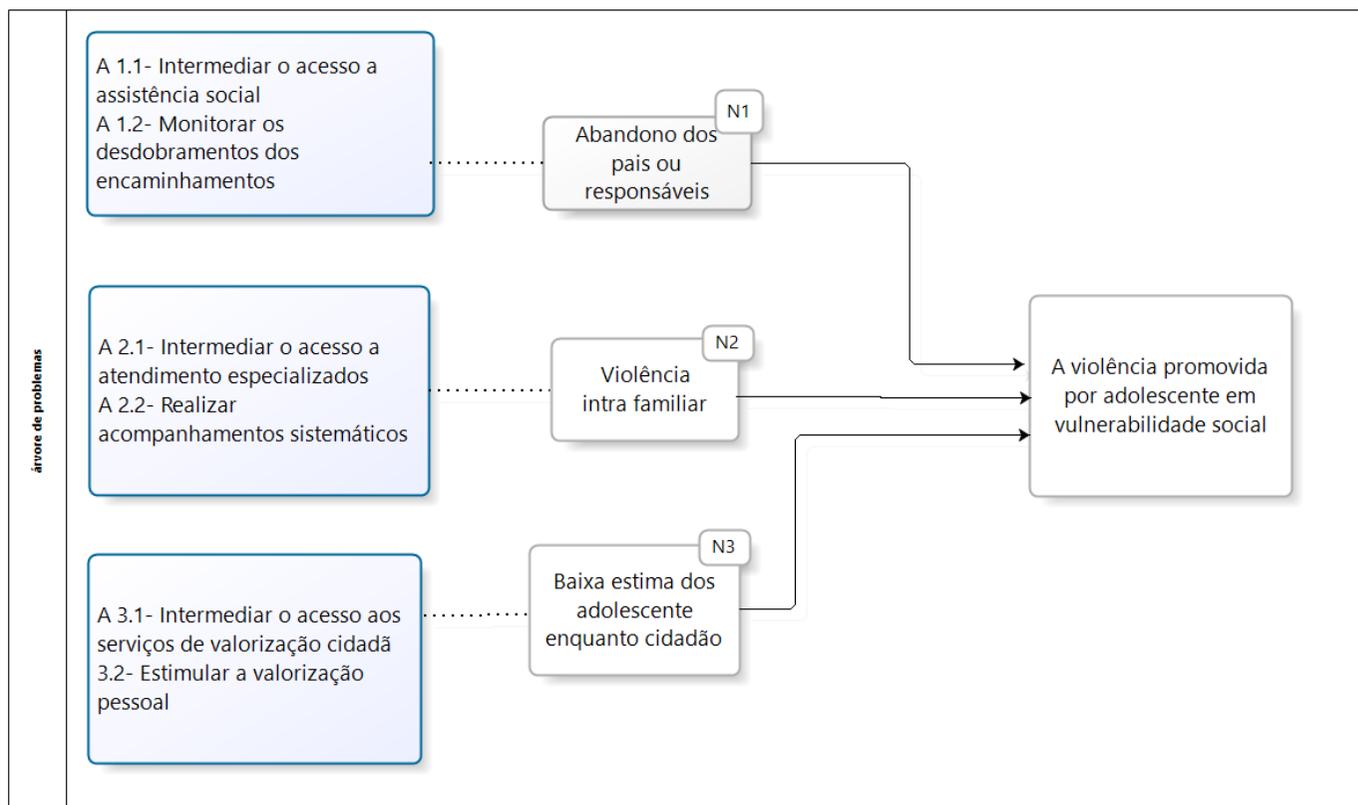
A Baixa estima do adolescente como cidadão, acaba por ser um dos elementos resultados dessa cadeia causal. O fato da vivência dos sofrimentos, a tortura, a violência diária, a falta de emprego, a violência familiar, o pouco acesso a educação e cultura, causam aos jovens uma baixa estima para a sua vida.

Em alguns casos, favorecem esses jovens que procurem alternativas de serem valorizados e reconhecidos no meio em que vivem. Segue ai o exemplo a possibilidade de ascensão ao trafico de drogas, de serem “reconhecidos e valorizados”, remunerados e poderem ter acesso a tudo que o sistema capitalista oferece: as festas, as roupas de marca, o direito de ser respeitado. Mesmo que este respeito venha pelo medo, como foi na sua criação na infância.

Portanto, acreditamos que os três nós estratégicos selecionados, exerceram alto impacto sobre o problema, o ator que declara tem autonomia para atuar sobre e é politicamente viável.

3. PARTE 3 – ÁRVORE DO PROBLEMA

Árvore Do Problema



3.1. PAINEL 1 - ÁRVORE DO PROBLEMA

Nós estratégicos	Ações	Resultados das ações
NE 1 Abandono dos pais ou responsáveis	A 1.1- Intermediar o acesso a assistência social aos atores envolvidos A 1.2- Monitorar desdobramentos dos encaminhamentos dos atores envolvidos	Sensibilização dos pais/responsáveis Identificação de responsáveis alternativos Apoio ao adolescente frente ao abandono
NE 2 Violência intrafamiliar	A 2.1- Intermediar o acesso a atendimento especializado aos atores envolvidos A 2.2- Realizar acompanhamento dos atores envolvidos	Acesso a assistência pública especializada Redução da violência intrafamiliar
NE 3 baixa estima dos adolescente enquanto	A 3.1- Intermediar o acesso aos serviços de valorização cidadã dos atores envolvidos A 3.2- Estimular a valorização pessoal dos atores envolvidos	Acesso à assistência pública especializada Elevação da estima dos adolescentes.

4. PARTE 4 – PLANO DE AÇÃO

N1 - Nó Estratégico **Abandono dos pais ou responsáveis**

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 1.1- Intermediar o acesso a assistência social aos atores envolvidos	1.1.1 Encaminhar para reestruturação Familiar. 1.1.2 Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS 1.1.3 Encaminhamento para Secretaria Municipal de Assistência Social 1.1.3 Encaminhar para Casa de Acolhimento	Material de escritório; Computador; Impressora; Sistema para digitalização das informações;	(inicial-fim)	Conselho tutelar
A 1.2- Monitorar desdobramentos dos encaminhamentos dos atores envolvidos	1.2.1 Visita a entidades de atendimento a criança e adolescente	Transporte Material de escritório	(inicial-fim)	Conselho tutelar

N2 - Nó Estratégico **Violência Intrafamiliar**

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 2.1- Intermediar o acesso a atendimento especializado aos atores envolvidos	2.1.1 Encaminhamento para Vara da Infância e da Juventude; 2.1.2 Encaminhamento para Polícia Civil	Material de escritório; Computador; Impressora; Sistema para digitalização das informações;	(inicial-fim)	Conselho Tutelar
A 2.2- Realizar acompanhamento dos atores envolvidos	2.2.1 Visitas periódicas a família	Transporte Material de escritório	(inicial-fim)	Conselho Tutelar

N3 - Nó Estratégico **Baixa estima dos adolescentes enquanto cidadão**

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 3.1- Intermediar o acesso aos serviços de valorização cidadã dos atores envolvidos	3.1.1 Encaminhamento para o Programa PROJOVEM Adolescente; 3.1.2 Encaminhamento para os serviços de saúde	Material de escritório; Computador; Impressora; Sistema para digitalização das informações;	(inicial-fim)	Conselho Tutelar
A 3.2- Estimular a valorização pessoal dos atores envolvidos	3.2.1 Realização de palestras	Transporte Material de escritório	(inicial-fim)	Conselho Tutelar

5. PARTE 5 – ANÁLISE DE ATORES

N1 - Nó Estratégico **Abandono dos pais ou responsáveis**

Ação 1.1 - Intermediar o acesso à assistência social

Ator	Recursos que controla	Limitações/vulnerabilidade	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 Secretário(a) Municipal de Promoção Social	Econômico Político	Demanda elevada da Secretaria	Ações de assistência social	Morosidade na execução	Estreitando a relação através do dialogo
A2 Coordenador (a) do CRA's	Econômico	Demanda elevada do Centro	Ações de orientação e fortalecimento do convívio sócio-familiar	Morosidade na execução	Estreitando a relação através do dialogo
A3 Grupo de pais e responsáveis legais	Cognitivo	Resistência inicial as ações propostas	Acompanhamento, proteção e provimento.	Negligenciando as ações e adotando postura irresponsável	Acompanhamento e visitas periódicas

Ação 1.2- Monitorar desdobramentos dos encaminhamentos

Ator	Recursos que controla	Limitações/vulnerabilidade	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 Diretor(a) da unidade de internação provisória	Econômico Cognitivo	Demanda elevada da Secretaria	Acompanhamento	Morosidade na execução	Estreitando a relação através do dialogo
A 2 Diretor(a) da escola	Cognitivo	Demanda elevada da Escola	Acompanhamento	Morosidade na execução	Estreitando a relação através do dialogo
A 3 Diretor(a) da casa de acolhimento/creches	Cognitivo	Demanda elevada da Casa	Acompanhamento	Morosidade na execução	Estreitando a relação através do dialogo

N3 - N6 Estratégico **Baixa estima dos adolescentes enquanto cidadão.**

3.1- Intermediar o acesso aos serviços de valorização cidadã

Ator	Recursos que controla	Limitações/ vulnerabilidade	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 Coordenadora do PROJOVEM	Cognitivo	Demanda elevada	Qualificação profissional	Morosidade na execução	Estreitando a relação através do dialogo
A2 Coordenador(a) do Programa Jovem Aprendiz	Cognitivo	Demanda elevada	Recolocação no mercado de trabalho	Morosidade na execução	Estreitando a relação através do dialogo
A3 Presidente da Fundação Cidade Mãe	Cognitivo	Demanda elevada	Promoção da educação	Morosidade na execução	Estreitando a relação através do dialogo

3.2- Estimular a valorização pessoal

Ator	Recursos que controla	Limitações/ vulnerabilidade	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 Presidente da associação de moradores	Cognitivo Político	Autoridade reduzida frente à problemática	Representação e comunicação entre a comunidade e o Poder municipal	Passividade frente às questões do bairro	Estreitando a relação através do dialogo
A2 Conselho Tutelar	Cognitivo Político	Demanda elevada	Executando suas atribuições	Não executando suas funções	Reuniões periódicas e palestras motivacionais
A3 Grupo de pais e adolescentes	Cognitivo	Reduzido grau de importância as ações, Distração com outras dimensões do universo juvenil	Participando ativamente das ações propostas	Negligenciando as ações e adotando postura irresponsável	Estreitando a relação através do dialogo Acompanhamento, Visitas periódicas e reuniões em grupo

6. PARTE 6 - ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras	Análise da equipe
As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Sim! As ações propostas favoreceram o fortalecimento dos vínculos sócias e comunitários, bem como garantiram ao jovem maior autonomia e identidade social.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim. No campo técnico sabemos das limitações em especial no que tange as questões de equipamentos e financiamento. Na política o desejo está em tomar como decisão que esta política entre na pauta governamental e seja uma prioridade como determina na lei. No campo jurídico está em garantir que o sistema funcione com celeridade, a fim de que as políticas públicas implantadas possam chegar ao jovem com a qualidade necessária e em tempo de serem cumpridas.
Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O trabalho com as famílias, por se tratar da parte mais volúvel a mudanças. O trabalho intrafamiliar é delicado e difícil, pois afeta diretamente a privacidade familiar. Caberá ao projeto reavaliar a sua pratica com constância, podendo haver mudanças no decorrer do trabalho.
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim. Mas como foi dito anteriormente, trabalhar com famílias não é algo estanque. A cada momento surgem as mais variadas situações, como toda família em vulnerabilidade social.
De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim. Um plano bem monitorado e executado conforme o planejamento prévio tem tudo para ocorrer de forma positiva. Possa ser que não se atinja a sua totalidade, mais, boa parte do que é esperado pode ser atendido a fim de garantir uma boa avaliação.

7. PARTE 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema sobre a problemática com os adolescentes em vulnerabilidade, tem estado presente em todos os países signatários dos Direitos Humanos. O Brasil há décadas traz esta questão não somente nas discussões teóricas que orientam pesquisas institucionais, mas também na prática da luta dos movimentos sociais e na efetivação de leis. Com as mudanças ocorridas através de legislações específicas na área da criança e do adolescente permitiu percorrer por caminhos na história para compreender como este direito foi construído ao longo destes anos, garantindo ao adolescente os seus direitos integrais: saúde, educação, lazer, esporte, convivência familiar e comunitária e as garantias processuais em caso de cometimento de ato infracional.

O Estatuto da Criança e do Adolescente através da Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 que regulamenta o disposto nos incisos do § 3º do Art. 227 da Constituição da República de 1988, foi promulgado pelo presidente Collor de Melo com o objetivo de estipular os direitos e deveres das crianças e adolescentes.

Relevante registrar ainda que, mesmo o adolescente em situação de vulnerabilidade social, está sujeito a toda a uma gama de exposição a questões negativas da comunidade o que lhe influencia em cometer atos infracionais, que são responsabilizados pelo Estado através do cumprimento de medidas socioeducativas de meio aberto ou fechado, tendo sob sua cabeça a “arma” do Estado. O caráter dessa imposição gera uma situação aflitiva para o adolescente.

Ainda assim, no Brasil, a implementação do ECA (1990), que completa vinte seis anos de vigência esse ano, os adolescentes não estão usufruindo das suas garantias de direitos. Sabe-se que, historicamente e contraindo o ECA (1990) a política voltada aos adolescentes, especialmente àqueles que cometeram atos infracionais ainda é influenciada por condutas prescritivas e de institucionalização.

Podemos dizer que os movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente, composto por diversos grupos da sociedade civil, teve papel importante na ação de mobilização coletiva em âmbito nacional, o que garantiu em 1990, a aprovação do Estatuto da Criança do Adolescente. Este ordenamento jurídico estabeleceu um marco no avanço da concepção do que é criança e adolescente, a sua política de atendimento, substituindo assim as práticas assistencialistas e repressivas que vigoravam desde o Código do Império até o Código de Menores.

As políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes no país demonstram que mesmo estando em vigor uma legislação preocupada em salvaguardar direitos básicos como educação e saúde, e outros direitos que podem protegê-los da violência do Estado, não houve mudanças significativas no tratamento dispensado aos adolescentes infratores nos últimos anos, em relação à história das políticas públicas anteriores (SAM e FUNABEM).

Adolescentes, em sua maioria oriunda das "classes menos favorecidas", são tratados como delinquentes "sem salvação" nestas instituições, que *a priori*, serviriam para sociabilizá-los e devolvê-los à sociedade para exercerem a sua cidadania plena.

Na visão da sociedade o castigo seria uma forma de educar estes adolescentes isolando-os, porém, como bem nos explica Foucault (1987):

A mortificação das almas ou a ideia de uma reclusão penal é explicitamente criticada por muitos reformadores. Porque é incapaz de responder à especificidade dos crimes. Porque é desprovida de efeito sobre o público. Porque é inútil à sociedade, até nociva: é cara, mantém os condenados na ociosidade, multiplica-lhes os vícios. Porque é difícil controlar o cumprimento de uma pena dessas e corre-se o risco de expor os detentos à arbitrariedade de seus guardiões. Porque o trabalho de privar um homem de sua liberdade e vigiá-lo na prisão é um exercício de tirania. (FOUCAULT, 1987, p. 105).

A situação de exclusão aqui elencadas só servem para que a sociedade se torne passiva diante da miséria e de suas consequências, como o preconceito e o estigma.

8. PARTE 8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. ANAIS. CONANDA. **Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**, Brasília, 1997.

BRASIL. Congresso Nacional. **Estatuto da Criança e do Adolescente** - Lei nº. 8.069 de 13 de julho de 1990. Brasília, 1990.

BRASIL, **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. 2006. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 15.04.2016

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir. História da Violência nas Prisões**. 5 ed. Petrópolis. Vozes, 1987.

LOPES, Andreza Garcia. **A educação escolar do adolescente em conflito com a lei: as medidas sócio-educativas em estudo**. Ano 1 Congresso Internacional de Pedagogia Social Mar. 2006

RIZZINI, Irene. **A Criança e a Lei no Brasil – Revisitando a História (1822-2000)**. Brasília, DF: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000.