



Universidade Estadual do Oeste do Paraná

**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - MESTRADO**

MONICA PEREIRA

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO EXPRESSO EM
MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ**

**TOLEDO - PR
2018**

MONICA PEREIRA

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO EXPRESSO EM
MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado. Área de concentração em Serviço Social, Políticas Sociais e Direitos Humanos.

Orientadora: Profa. Dra. Eugênia Aparecida Cesconeto

**TOLEDO - PR
2018**

MONICA PEREIRA

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO EXPRESSO EM
MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado.

Banca Examinadora

Professora Doutora Cleide Lavoratti
Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

Professora Doutora Eugênia Aparecida Cesconeto
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Professora Doutora Zelimar Soares Bidarra
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Toledo, 27 de agosto de 2018.

*Dedico este trabalho aos meus alunos e ex-
alunos. Foi por eles e para eles que o fiz.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da existência e pela existência daqueles que me geraram e que me cercaram de cuidados, amor e carinho no correr dos anos. Agradeço pelas alegrias e tristezas, dúvidas e certezas, interrogações com ou sem respostas nessa caminhada.

À minha mãe e ao meu pai, que deram a vida a mim e à minha irmã e nos ensinaram a vivê-la com dignidade, que iluminaram os caminhos com afeto e dedicação para que os trilhássemos sem medo e cheias de esperanças. A vocês, que se doaram por inteiro e renunciaram aos seus sonhos, para que, muitas vezes, pudéssemos realizar os nossos. A vocês, não bastaria dizer muito obrigada. Procuro arduamente uma forma de exprimir uma emoção ímpar; uma emoção que jamais seria traduzida por palavras.

À minha irmã, Bruna, pelo seu jeito despretensioso de lidar com a vida, por me ensinar a não ter medo e não me importar com o que quer que as pessoas digam. Sua colaboração foi essencial para a construção deste trabalho. Eu te amo, Bru!

Ao meu amado esposo, Mauro, pela eterna parceria, pela compreensão nesses infindáveis meses, especialmente diante dos momentos em que estive ausente. Agradeço todos os dias pelo prazer de viver em sua companhia. Obrigada por seu apoio durante o desenrolar deste trabalho e frente a todas as minhas escolhas. Agradeço ainda pelas noites em que ficaste sentado ao meu lado no escritório para que eu não estivesse sozinha nessa árdua tarefa de ser mestranda. Enfim, obrigada pelo seu amor incondicional. Eu te amo infinitamente!

Aos meus primos/irmãos Igor e Francieli, pelas nossas infinitas conversas, os desabafos, as festas, as reuniões de família... todos esses momentos se tornavam muito mais agradáveis na presença de vocês. Agradeço especialmente por acreditarem, assim como eu, em uma sociedade mais justa e humana. Amo vocês.

Agradeço aos meus avós, pelas suas orações, pelo carinho e o cuidado oferecidos sempre que necessário.

À minha tia Nice e toda a sua família, pela acolhida nas tantas noites que precisei ficar em Toledo - PR.

À minha amiga e irmã Vânia, obrigada por esses tantos anos de amizade, muitas, muitas, muitas histórias para contar. Obrigada por “dividir” sua família comigo. Temos um laço eterno.

Agradeço à linda e alta Fernanda, amiga que o mestrado me deu, obrigada pela cama quente, pelas jantinhas deliciosas e pelas tantas conversas. Ao abrir as portas da sua casa, possibilitou que eu pudesse passar por esse processo de forma menos dolorosa.

Fran, querida, quantos quilômetros feitos, uns 16.000. Fizemos uma média boa, não é?! “Dividimos uma gravidez”, pudemos contar com a linda companhia do Pedro nesse trajeto.

“**Leia**” (**Wanderléia**), você é a representação de tudo aquilo que preciso para tornar-me um ser melhor, sua serenidade, seu foco, sua responsabilidade, sua capacidade de ser solidária... MUITÍSSIMO obrigada por ter sido tão parceira.

Agradeço às minhas colegas/amigas do Mestrado Soninha, Josi, Kelly, Juceli, Bruna, Ana e Amália por fazerem meus dias/aulas mais felizes. Obrigada por ouvirem minhas reclamações, que não foram poucas. Obrigada por todas as conversas jogadas fora, as descobertas que fizemos, os sonhos que tivemos, os tantos risos e momentos que compartilhamos. Obrigada por fazerem parte da minha vida.

Dirijo meus agradecimentos às minhas amigas Lú (minha eterna parceria), Simone, Cláudia, Luciana, Fabi, Eliane, Dani, Mariana, Cléo, Thaina e Daiane. Vocês foram sinônimo das minhas alegrias nesse tempo! Prometo fazer aquele jantar lá em casa, pois não haverá mais desculpas.

Kleber Durat, super obrigada! Seus livros salvaram a minha dissertação! Prometo devolvê-los.

À minha psiquiatra, Dra. Nina, e meu psicólogo, Leandro, tão essenciais nesse processo.

A todos os professores que contribuíram decisivamente para a minha construção profissional. **Minha orientadora Eugênia Ap. Cesconeto**, pela dedicação que me fez criar um nível de confiança e respeito. Obrigada pelo seu exemplo de profissional. Obrigada por estar sempre me encorajando em todas as etapas deste trabalho, auxiliando nos momentos em que precisei e me instigando a atingir um grau de qualidade cada vez mais elevado.

Às professoras Dras. Zelimar Soares Bidarra e Cleide Lavoratti, por aceitarem prontamente o convite para participar da banca de avaliação deste trabalho.

Dirijo, igualmente, meu reconhecimento e **agradecimento à Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)**, *campus* de Toledo, especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, por me ter proporcionado a oportunidade de ser mestre.

Agradeço também aos meus colegas e amigos de trabalho do Hospital Regional do Sudoeste Walter Alberto Pecóits (HRSWAP), que souberam entender minhas ausências e me apoiaram de maneira significativa quando já não tinha mais forças para continuar.

Meu eterno agradecimento ao Curso de Serviço Social do *campus* de Francisco Beltrão da UNIOETE, pela confiança a mim depositada.

Aos sujeitos da pesquisa, agradeço pela disponibilidade em responder as perguntas. Vocês foram essenciais para a realização deste trabalho.

A todas as pessoas que fizeram e que ainda fazem parte da minha vida e que de uma forma ou outra contribuíram para a concretização desse sonho, o sonho da qualificação profissional. A todos, meus sinceros agradecimentos!

O momento que vivemos é um momento de pleno desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia-a-dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários. (IAMAMOTO, 2015, p. 17)

PEREIRA, Monica. **O Processo de Municipalização da Socioeducação expresso em Microrregiões do Sudoeste do Paraná**. 153 p. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2018.

RESUMO

A pesquisa tem como tema a municipalização da socioeducação nos municípios de pequeno porte em Microrregiões Sudoeste do Paraná. Tem-se em vista analisar como vem se constituindo a municipalização desse atendimento em consonância com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e com os parâmetros do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Propôs-se como problema de pesquisa investigar se o processo de operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto em municípios de pequeno porte de Microrregiões do Sudoeste do Paraná permite que estas se efetivem em consonância com as legislações de proteção aos adolescentes. O objetivo consistiu em analisar a eficiência do processo de operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios de pequeno porte da Microrregião Sudoeste do Paraná no período de 2012 a 2016. A discussão buscou apreender a socioeducação no contexto do capitalismo; averiguar o processo de municipalização das medidas socioeducativas e identificar os avanços e desafios encontrados no cotidiano dos municípios acerca da operacionalização das medidas socioeducativas. Para tal, fora realizado o aprofundamento e o levantamento teórico, a revisão crítica bibliográfica e reflexão acerca do processo de municipalização dessas medidas. A aproximação para com a política de atendimento de crianças e adolescentes em Microrregiões do Sudoeste do Paraná se deu através da realização da pesquisa de campo e documental junto às Secretarias Municipais de Assistência Social. Usou-se a abordagem qualitativa e a pesquisa de campo se deu partir de entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores e técnicos que atuam junto à política de assistência social em municípios de Microrregiões do Sudoeste do Paraná. O universo da pesquisa foi composto por 27 municípios, dos quais 07 configuraram a amostra final, com total de 16 entrevistados, sendo que a amostra definiu-se a partir de critérios pré-estabelecidos. As entrevistas foram então gravadas e transcritas segundo a autorização dos pesquisados. As falas não serão apresentadas por sujeito entrevistado, mas acrescidas umas às outras em todo o percurso da análise, havendo apenas a diferenciação por município. Optou-se por identificar os sujeitos da forma que segue: Município 1 (M1); Município 2 (M2); Município 3 (M3); Município 4 (M4); Município 5 (M5); Município 6 (M6) e Município 7 (M7). A pesquisa permeou as diversas realidades na forma de estruturação da proposta de municipalização da socioeducação. Este trabalho permitiu que pudesse adentrar em um campo permeado de tensões, transposto por limites e possibilidades, que exigem cada vez mais políticas capazes de construir uma rede de atendimento que possibilite a proteção individual e social de crianças, adolescentes e suas famílias.

Palavras-chave: Municipalização; Socioeducação; Medidas Socioeducativas.

PEREIRA, Monica. **The Municipalization Process of Socioeducation expressed in Microregions of the Southwest of Paraná.** 153 p. 2018. Dissertation (Master's in Social Work), State University of Western Paraná, Toledo, 2018.

ABSTRACT

The research has as its theme the municipalization of socioeducation in the small municipalities of the Southwest Microregion of Paraná. The purpose of this study is to analyze how the municipalization of this service has been constituted in accordance with the principles of the Statute of the Child and Adolescent (ECA) and with the parameters of the National Socio-Educational Service System (SINASE) and the Single Social Assistance System (SUAS). It was proposed as a research problem to investigate whether the process of operationalization of socio-educational measures in open environments in small municipalities in the Southwest Microregion of Paraná allows these to be carried out in accordance with legislation protecting adolescents. The objective was to analyze the efficiency of the process of operationalization of socio-educational measures in open environments in the small municipalities of the Southwest Microregion of Paraná from 2012 to 2016. The discussion sought to apprehend socio-education in the context of capitalism; to investigate the process of municipalization of socio-educational measures and to identify the advances and challenges encountered in the daily life of the municipalities about the operationalization of socio-educational measures. To that end, a deepening and theoretical study, critical bibliographical review and reflection on the process of municipalization of these measures had been carried out. The approach towards the policy of care of children and adolescents in the Southwest Microregion of Paraná was made through the conduction of field and documentary research with the Municipal Secretaries of Social Assistance. The qualitative approach was used and field research was based on semi-structured interviews with the managers and technicians who work alongside the social assistance policy in the municipalities of the Southwest Microregion of Paraná. The research universe was composed of 27 municipalities, of which 07 were the final sample, with a total of 16 interviewees, and the sample was defined based on pre-established criteria. The interviews were then recorded and transcribed as authorized by the respondents. The speeches will not be presented by the subject interviewed, but added to each other throughout the course of the analysis, with only the differentiation per municipality. It was decided to identify the subjects as follows: Municipality 1 (M1); Municipality 2 (M2); Municipality 3 (M3); Municipality 4 (M4); Municipality 5 (M5); Municipality 6 (M6) and Municipality 7 (M7). The research permeated the various realities in the form of structuring the proposal of municipalization of socioeducation. This work allowed him to enter a field permeated by tensions, transposed by limits and possibilities, which increasingly require policies capable of building a network of care that enables the individual and social protection of children, adolescents and their families.

Keywords: Decentralization; Socioeducation; Educational Measures.

LISTA DE QUADRO

Quadro 01 - Caracterização dos profissionais que contribuíram no acréscimo da pesquisa

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Profissionais que integram as equipes de medidas socioeducativas

Tabela 02 - Equipe de referência para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da proteção social especial de média complexidade

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
APMI	Associação de Proteção à Maternidade e Infância
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEP	Comitê de Ética e Pesquisa em seres humanos
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
EAD	Ensino a Distância
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FONACRIAD	Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IASP	Instituto de Ação Social do Paraná
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MSE	Medidas Socioeducativas
NOB	Norma Operacional Básica
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Plano Estadual de Capacitação
PIA	Plano Individual de Atendimento

PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PR	Paraná
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	22
2 A SOCIOEDUCAÇÃO NO CONTEXTO CAPITALISTA	50
3 A MUNICIPALIZAÇÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO EM MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ	68
3.1 O CAMINHO METODOLÓGICO	68
4 O CAMPO DE ANÁLISE	76
4.1 O RETRATO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ	76
4.2 OS PARÂMETROS DE GESTÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE EM MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ	90
4.3 SOCIOEDUCAÇÃO: A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE EM MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ SEGUNDO OS SUJEITOS DA PESQUISA.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERÊNCIAS	134
APÊNDICES	145

INTRODUÇÃO

Neste texto, apresentamos os resultados da pesquisa de Mestrado em Serviço Social, Área de Concentração em Serviço Social, Políticas Sociais e Direitos Humanos, que se insere na Linha de Pesquisa Políticas Sociais, Desenvolvimento e Direitos Humanos, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), *campus* de Toledo – PR, coordenado pela Professora Dr.^a Ester Luiza de Souza Lemos.

As Medidas Socioeducativas (MSE) em Meio Aberto foram tema de pesquisa com o Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social, desenvolvido no ano de 2008, junto à Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), *campus* de Toledo – PR. Considerando as várias mudanças ocorridas no cenário da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, mais especificamente nas MSE em Meio Aberto, decidiu-se ampliar a pesquisa, ou seja, propõe-se elucidar a municipalização da socioeducação em municípios de pequeno porte de Microrregiões do Sudoeste do Paraná. Sendo assim, a presente dissertação tem como temática o processo de municipalização da socioeducação em Microrregiões do Sudoeste do Paraná, na busca pela ampliação do campo de estudos do sistema socioeducativo, especialmente em relação às medidas socioeducativas em meio aberto.

O processo de municipalização é apontado nas legislações como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Sistema Nacional Socioeducativo como um processo no qual tanto atendimento inicial quanto o referente às medidas socioeducativas ao adolescente em conflito com a lei devem ser executados no limite geográfico do município, de forma a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos (BRASIL, 2006).

O artigo 88 do ECA aponta como diretriz do processo de municipalização a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, os quais se caracterizam como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, regendo leis federal, estaduais e municipais. Ele também propõe a criação e manutenção de programas específicos para a execução das medidas, observada a descentralização político-administrativa e a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. Recomenda, ainda, a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial

a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar (CT) e os encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vistas a sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta e, por fim, a mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 2012).

A discussão frente à municipalização em curso no país encontra-se atrelada aos avanços das concepções ampliadas de proteção social, asseguradas nos arcos da Política de Assistência Social no Brasil, ou seja, significa garantir a todos que dela necessitam e sem contribuição a provisão dessa proteção. Essa perspectiva baseia-se em apontar quem, quantos, quais e onde estão os indivíduos que mais necessitam dos serviços e da atenção da assistência social (BRASIL, 2004a).

Tudo isto significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social, precisa levar em conta três vertentes de proteção social: às pessoas, às suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem (BRASIL, 2004a, p. 7).

Nesses marcos, novos desafios se apresentam para o atendimento socioeducativo em meio aberto, a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O município deixa, então, de ser apenas aquela instância executora das políticas traçadas pela União e pelo Estado e assume, em conjunto com a sociedade civil, a iniciativa de pensar as ações e medidas para o desenvolvimento das diretrizes por ele pensadas. O município é o lugar onde se evidenciam as reais necessidades, conflitos e soluções vivenciados cotidianamente. É também o espaço onde as políticas sociais devem funcionar para atender as demandas individuais e coletivas.

A partir daí, amplia-se o discurso acerca da compreensão da socioeducação e a sua efetividade. A socioeducação está voltada para a perspectiva da preparação de adolescentes para o convívio social, de forma que ofereça possibilidade da não reinserção no ato infracional e assegure o respeito aos direitos fundamentais. O trabalho socioeducativo, nesse sentido, é uma das premissas legais do ECA, bem como as demandas sociais do mundo atual (IASP, 2006, p. 20). O ECA, no artigo 112, dispõe sobre o cumprimento das medidas socioeducativas para

adolescentes que praticam ato infracional, estabelecendo que tais medidas devem contemplar objetivos socioeducacionais.

No Brasil a discussão acerca da socioeducação ainda é muito incipiente e, para compreendermos essa construção política, se faz necessária uma análise da trajetória das conquistas legais que envolvem essa temática. A chamada “Constituição Cidadã”, a Constituição Federal (CF) de 1988, volta a atenção para crianças e adolescentes, conforme o seu artigo 227, que determina:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2012, p. 128-129).

Porém, para que os direitos propostos nessa Carta fossem efetivados, foi necessário que a política de atendimento evoluísse na construção de instrumentos legais. Nesse contexto, se instituiu o ECA, conforme Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, contrapondo-se a um passado historicamente marcado pelo controle e a exclusão social, ou seja, ele trouxe princípios e concepções relativas às crianças e aos adolescentes baseando-se na doutrina da proteção integral, com o objetivo de garantir os direitos de crianças e adolescentes em consonância com os direitos humanos (SILVA; MOTTI, 2001, p. 27). A partir de então, esse público não mais seria tratado de forma pejorativa como “menores” ou “incapazes”, mas como pessoas em desenvolvimento de sua personalidade, crescendo no seio de sua família e na comunidade com dignidade, liberdade e igualdade.

A doutrina da proteção integral, em substituição ao velho paradigma da “situação irregular”, trouxe mudanças referentes à questão do ato infracional, por meio das medidas socioeducativas, que visam à inclusão social dos adolescentes (SILVA; MOTTI, 2001, p. 110). Embora esses avanços jurídicos e sociais tenham sido conquistados, os adolescentes em conflito com a lei necessitam da concretização e efetivação de todos os direitos garantidos por lei.

No sentido de assegurar a plena efetivação das políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, o ECA estabeleceu os Conselhos de Direitos nos três níveis de governo: na esfera federal, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); no âmbito estadual, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA); na esfera municipal, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e os Conselhos Tutelares (CT) (BRASIL, 2012).

Como mencionado anteriormente, o CONANDA integra o conjunto de órgãos com atribuições em nível nacional, pautando-se no princípio da democracia participativa e tendo como papel a normatização e a articulação no sentido de ampliar os debates para envolver efetivamente todos os setores integrantes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Esse sistema, conforme o artigo 1 da Resolução n. 113 do CONANDA, consiste na

[...] articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual e Municipal (BRASIL, 2006, p. 3).

A partir do exposto, entende-se que o SGD deve trabalhar em rede tendo em sua base três eixos fundantes: defesa dos direitos humanos, promoção dos direitos humanos e controle da efetivação desses direitos.

No que diz respeito aos programas e políticas sociais, a Resolução n. 113/2006 relata que devem ser de acesso a todas as crianças e adolescentes sem distinção. Sendo assim, no que se refere a adolescentes autores de ato infracional, os programas de medidas socioeducativas obedecerão aos parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional e os demais conselhos de direitos e se organizarão sob a configuração do Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE), conforme Lei n. 12.594/2012, a qual é um conjunto de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução da medida socioeducativa.

O exposto nos artigos 204/227 da CF estabelece as fontes de recursos, pautado na descentralização político-administrativa, bem como estabelece que é responsabilidade do Estado prover os programas assistenciais na área da criança e do adolescente, que estão expressos no artigo 88 do ECA. O Sistema Socioeducativo trata do processo de municipalização do atendimento, ressaltando que tanto as medidas socioeducativas quanto o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei devem ser realizados dentro ou próximo dos limites geográficos do município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade, da família e dos adolescentes atendidos.

Até a promulgação da CF de 1988, a estrutura institucional brasileira frente aos programas e às políticas sociais baseava-se numa somatória desarticulada de instituições, cada qual responsável por políticas setoriais fragmentadas. Para Bereta e Martins (2004), o processo de municipalização aparece no contexto social e político na década de 80, quando o déficit público do país chegou a estruturas insustentáveis, “surgindo como alternativa de

‘modernização’ das ideias neoliberais” (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 66). Houve, então, transferências de responsabilidades para os estados e municípios, na busca de mecanismos de cogestão, por meio da ampliação do envolvimento e da participação da sociedade civil na formulação e fiscalização de programas e projetos.

O processo de municipalização das medidas socioeducativas baseia-se na prática do não confinamento de adolescentes, ou seja, o atendimento não deve ser instrumento para o fortalecimento das práticas de internação e proliferação de unidades de internação (BRASIL, 2012, p. 30). Nesse contexto, a municipalização das medidas de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade é ainda mais premente, uma vez que elas têm como *locus* privilegiado o espaço e os equipamentos sociais do município. O SINASE afirma que nelas há mais efetividade de inserção social, na medida em que possibilitam uma maior participação do adolescente na comunidade e, ao contrário das mais gravosas, não implicam em segregação. O referido sistema, ao discorrer sobre a natureza da medida socioeducativa, também aponta que esta é sancionatória, “vez que responsabilizam judicialmente os adolescentes, estabelecendo restrições legais”, e sociopedagógica, “haja vista que sua execução está condicionada à garantia de direitos e ao desenvolvimento de ações educativas que visem à formação da cidadania” (BRASIL, 2006, p. 47).

Entende-se que, quando uma nova lei entra em vigor, há necessidade de analisá-la em face à realidade vivenciada pelos envolvidos nesse processo, de modo a verificar sua aplicabilidade da maneira que melhor atenda aos seus objetivos. É o caso da Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o SINASE. De maneira mais específica, a referida lei tratou dos programas de atendimento e da execução da medida socioeducativa apresentando toda uma sistemática a ser observada para o seu cumprimento, especialmente quanto à municipalização das medidas em meio aberto. Sendo assim, os questionamentos frente às medidas socioeducativas em meio aberto e o seu processo de municipalização se deram devido ao fato de que se compreende que o assunto ainda é pouco abordado. Isso porque os autores que tratam do assunto, no geral, se atêm basicamente às medidas de internação e, quando não, falam especialmente da medida em meio aberto de liberdade assistida. Pouco se fala da socioeducação e sua operacionalização nos municípios de pequeno porte.

Diante do panorama apresentado, destaca-se a justificativa que culminou para o crescente interesse relacionado à política de atendimento à criança e ao adolescente. O interesse pela temática se deve aos diversos questionamentos feitos durante o processo de formação em Serviço Social. Além disso, tais questões se devem também a um crescente interesse da pesquisadora em estudar assuntos relacionados à área da adolescência e juventude. O contato

com as questões judiciais e que envolvem os direitos da criança e do adolescente foi se intensificando ao longo da formação acadêmica e estreitando-se com a inserção no estágio supervisionado I e II, nos anos de 2007 e 2008, no programa de medidas socioeducativas em meio aberto do município de Toledo - PR. Foi por meio do contato com os adolescentes e com as instituições parceiras do programa que os questionamentos foram tomando forma.

O objetivo da pesquisa consistiu em analisar a eficiência do processo de operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios de pequeno porte do Sudoeste do Paraná no período de 2012 a 2016. Os objetivos secundários se propõem a: apreender a socioeducação no contexto do capitalismo; averiguar o processo de municipalização das medidas socioeducativas; identificar os avanços e desafios encontrados no cotidiano dos municípios acerca da operacionalização das medidas socioeducativas.

Propôs-se como problema de pesquisa a seguinte questão: o processo de operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto permite que estas se efetivem em consonância com as legislações de proteção aos adolescentes nos municípios de pequeno porte em Microrregiões do Sudoeste do Paraná?

No processo de integração SUAS/SINASE, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) passa a ser o *locus* de operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto. O SINASE destaca a importância de que haja um local específico para a sua execução, contando com infraestrutura adequada para atendimentos individuais, em grupo e familiares por equipe técnica especializada (BRASIL, 2006). Questiona-se: se não existe o CREAS, órgão responsável pela proteção social especial, como ocorre a implementação do programa de medidas socioeducativas nos municípios? Na ausência do CREAS, o órgão responsável pela operacionalização das medidas socioeducativas passa a ser o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)? Na ausência do CREAS, a operacionalização das medidas em meio aberto fica a cargo do CT? É possível efetivar as legislações que garantem os direitos dos adolescentes em conflito com a lei? O processo de municipalização de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e LA que se efetiva nesses municípios tem corroborado para os avanços assegurados na Política Nacional de Assistência Social (PNAS)? Se há distorções na implantação das medidas socioeducativas em meio aberto, não ocorre o acompanhamento e a fiscalização por parte dos órgãos competentes?

Partindo dessas questões, pensou-se na aproximação dos municípios de pequeno porte: Ampére; Realeza; Salto do Lontra; Santa Izabel; Marmeleiro; Pinhal de São Bento; Capanema (IPARDES, 2016) e de sua realidade local frente ao processo de institucionalização das medidas socioeducativas em meio aberto, visto que estes não possuem Centro de Referência

Especializado, o equipamento de proteção social especial responsável pelo acompanhamento dos adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa.

Para a apreensão da municipalização da socioeducação, a construção desta proposta foi organizada da forma descrita a seguir.

No primeiro capítulo, a fim de compreendermos o processo de municipalização das medidas socioeducativas e conseqüentemente refletir sobre as etapas perpassadas pela política nacional de atenção à criança e ao adolescente, fez-se necessário recorrer, mesmo que brevemente, ao contexto histórico da implementação das políticas sociais no Brasil. Propôs-se ainda um debate frente ao período em que as implementações dessas políticas assumem contornos descentralizadores, ou seja, o momento pelo qual a descentralização surge como uma resposta para o desafio de se construir uma ordem democrática após anos de autoritarismo do Regime Militar.

No segundo capítulo, foram explicitadas as mediações realizadas pelo Estado frente à regularização dos conflitos advindos da relação capital e trabalho, ou seja, conflitos oriundos do modo de produção capitalista, onde o processo de acumulação constitui uma relação entre trabalhadores e capitalistas, entendidos como aqueles que vendem sua força de trabalho como meio de garantir sua sobrevivência e aqueles que detêm os meios de produção. Tal questão é fundamental para compreendermos o processo pelo qual a política de atendimento à infância, adolescência e juventude foi sendo implementada. Realiza-se, ainda nesse capítulo, um breve relato acerca das legislações voltadas a este público, com vistas a dar um contorno ao panorama da construção do sistema socioeducativo atual, na apresentação da legislação e dos aspectos teóricos que permeiam a análise de campo. Apresentaram-se também neste capítulo as medidas socioeducativas em meio aberto e sua interface com a política de Assistência Social.

O terceiro capítulo contempla o aspecto metodológico e os resultados da pesquisa. Para a explicitação do objeto e busca de solução para o problema já anteriormente referido, buscou-se traçar um caminho metodológico. O método de pesquisa utilizado foi o método dialético, por compreender a realidade e suas contradições em constantes transformações. Usou-se de uma abordagem qualitativa, optando-se pela pesquisa de campo e documental.

O quarto capítulo trouxe o campo de análise, o qual pautou-se em apresentar o retrato do processo de municipalização da socioeducação nos municípios de pequeno porte em microrregiões do Sudoeste do Paraná. Além disso, explanou os parâmetros de gestão da socioeducação no contexto da Política de Assistência Social destes mesmos municípios e por fim a execução das medidas socioeducativas com vistas a socioeducação.

Os dados na pesquisa de campo, realizada nas Secretarias Municipais de Assistência Social em seus respectivos municípios, se deram a partir de observações e entrevistas com as Secretárias de Assistência Social e com os profissionais técnicos que atuam na equipe de medidas socioeducativas. O objetivo foi trazer questões que permeassem o campo da municipalização, gestão e execução das medidas socioeducativas nos municípios em Microrregiões do Sudoeste do Paraná. Os dados serão apresentados por meio da distribuição de categorias de análise construídas com base no referencial teórico e nos objetivos de pesquisa.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, nas quais apresenta-se uma reflexão acerca do estudo. Foram realizado apontamentos frente ao processo de municipalização das medidas socioeducativas em Microrregiões do Sudoeste do Paraná, bem como sugestões que possam contribuir de alguma forma com o campo socioeducativo.

Dessa forma, a pesquisa visou a ampliar o conhecimento sobre a temática, propor um diálogo acerca da municipalização das medidas socioeducativas, levantar questionamentos para que ela seja realmente operacionalizada como preconiza o ECA e demais legislações, de modo que o adolescente em conflito com a lei seja percebido realmente como sujeito de direitos.

A intenção é que o resultado obtido com a pesquisa possa contribuir para o entendimento do processo de municipalização das medidas socioeducativas. Espera-se que tal resultado funcione como embasamento para se refletir as práticas dispensadas no atendimento junto a adolescentes em conflito com a lei e que estão submetidos ao cumprimento de medida de prestação de serviço à comunidade e de liberdade assistida. A partir dos levantamentos apresentados pela pesquisa, os dados poderão subsidiar novas ações a serem desenvolvidas no que se refere à operacionalização das medidas socioeducativas, nos municípios de pequeno porte da região Sudoeste do Paraná, aprimorando aquilo que demonstrar êxito e corrigindo as ações que demonstrarem fragilidades.

As descobertas e os resultados obtidos por meio da pesquisa serão compartilhados com os municípios, parte integrante deste estudo, bem como com o Escritório Regional de Francisco Beltrão, a partir da entrega de uma cópia da dissertação, com apresentação coletiva dos resultados em palestra aos agentes envolvidos e disponibilização do material na biblioteca da UNIOESTE.

1 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Para compreendermos o processo de municipalização das medidas socioeducativas e consequentemente refletir sobre as etapas perpassadas pela política nacional de atenção à criança e ao adolescente, fez-se necessário recorrer, mesmo que brevemente ao contexto histórico da implementação das políticas sociais no Brasil. Para Vieira (1992), a política social foi construída a partir das mobilizações operárias, as quais se sucederam ao longo das primeiras revoluções industriais, tendo como base o modo de produção capitalista. “A política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pôde existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX” (VIEIRA, 1992, p. 19).

Parte-se, então, do entendimento de que a política social está diretamente associada à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo de produção capitalista e sua característica em produzir e reproduzir-se. Piana (2009, p. 33) defende a ideia de que o Estado Capitalista sempre “assumiu os interesses da burguesia, da classe dominante assegurando muitos favorecimentos e benefícios para a primazia do lucro”.

Parafraseando Pastorini (1997) tem-se que as políticas sociais apresentam-se como estratégias governamentais de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, destinadas a atender problemáticas apresentadas pela “questão social”, situação a qual, de acordo com a autora, contribui sistematicamente para a subordinação dos trabalhadores ao sistema capitalista e a reprodução das desigualdades sociais decorrentes das diferentes participações no processo de produção. Essa estratégia governamental utilizada para o enfrentamento das expressões da “questão social” consiste em uma “política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família” (BEHRING, 2009, p. 317).

Com vistas a uma contribuição nas discussões que cercam o significado e o surgimento das políticas sociais, Pastorini (1997) tratou de desvendar pontos essenciais frente a esta temática. Para isso a autora faz uma análise da perspectiva tradicional dessas políticas, bem como contribui para a compreensão da perspectiva marxista, apontando suas contribuições, mas também seus limites e dificuldades. A autora analisa a perspectiva tradicional das políticas sociais, a qual trata da política “como um conjunto de ações, por parte do aparelho estatal, que tem por objetivo acessar as desigualdades sociais, tendo como função a ‘correção’, dos efeitos negativos produzidos pela acumulação capitalista” (PASTORINI, 1997, p. 81). Para a autora, a

partir disso, entende-se que as políticas sociais se apresentam como um conjunto sistemático de ações do Estado que tem uma finalidade redistributiva, ou seja, tais mecanismos tenderiam a reverter as desigualdades sociais. As políticas sociais nessa perspectiva seriam atendidas como “concessões” advindas do Estado, ou seja, teriam por função redistribuir os “escassos recursos sociais” no intuito de garantir uma melhora nas condições de vida da população desprovida de bens e serviços.

Assim, as políticas sociais apresentam-se como aquelas ações que procuram restabelecer o equilíbrio social via redistribuição da renda. Ou seja, partindo da ideia de que existem oportunidades díspares, desigualdades econômicas, etc., entram em cena as políticas sociais com o objetivo de compensar aqueles que foram “prejudicados” na distribuição (PASTORINI, 1997, p. 82).

Entretanto a autora sinaliza que esta perspectiva de análise da redistribuição das chamadas políticas sociais bate de frente com a estrutura social vigente, uma estrutura socioeconômica que se move através da acumulação e valorização do capital. Sendo assim, em oposição à concepção anterior, a autora traz a perspectiva marxista, a qual propõe pensar/estudar “[...] as políticas sociais a partir de uma perspectiva da totalidade” (PASTORINI, 1997, p. 87). Para ela, a partir da análise em sua totalidade, faz-se possível compreender as políticas sociais não tão somente como aquela ação que tende a diminuir as desigualdades sociais. Vê-se, portanto, “[...] na concepção redistributivista, a recusa da instância produtiva e do vínculo basilar existentes entre os elementos políticos econômicos” (PASTORINI, 1997, p. 87).

“O paradoxo está exatamente [...] na relação entre os avanços políticos sociais e as definições das diretrizes macroeconômicas que concebem as políticas sociais como consequência do funcionamento [...] da economia” (COUTO, 2008, p. 140). Essas características expostas pela autora acabam por desfigurar os princípios orientadores das políticas sociais.

O paradoxo do período em análise é que esses impulsos no sentido da formulação e implementação de políticas sociais nacionais, universais e operadas de forma descentralizada foram sistematicamente minados pela política macroeconômica (FAGNANI, 1999, p. 165).

Porém, Couto (2008) destaca que esse cenário também fora importante haja vista seus significativos avanços, as novas configurações e concepções para a área de direitos civis, políticos e sociais, além da nova forma de gestar o sistema de seguridade social.

Dessa maneira, propõe-se um debate frente ao período em que as implementações dessas políticas assumem contornos descentralizadores, ou seja, o momento pelo qual a descentralização surge como uma resposta para o desafio de se construir uma ordem democrática após anos de autoritarismo do Regime Militar. Parafraseado Machado, Cotta e Soares (2015), esta nova ordem se estabeleceu com a promulgação da CF de 1988, a qual trouxe experiências exitosas e duradouras de outros países em que a democracia se mostrou consolidada. A partir dela, fora possível estabelecer direitos civis, políticos e sociais, o “[...] que, no cenário internacional, é considerado como democracia” (MACHADO; COTTA; SOARES, 2015, p. 162). Para os autores, o processo de descentralização busca/exige uma reestruturação interna do aparelho do Estado, que perpassa por várias esferas de governo, envolvendo aspectos políticos, administrativos, técnicos e financeiros. Assim, Vieira (1997) sinaliza que a política social no Brasil percorre dois momentos políticos distintos: 1) período de controle da política, o qual se refere à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista; e o 2) período de política do controle, que cobriu a época da instalação da ditadura militar até a conclusão dos trabalhos da Constituinte de 1988. Este último servirá como base para as discussões deste trabalho.

Além disso, como parte fundante do processo de descentralização, a municipalização também será objeto de debate desta pesquisa, visto que tal estratégia tem ocupado um espaço privilegiado no foro de discussões, especialmente quando relacionado à área das políticas sociais. É no contexto de municipalização do sistema socioeducativo e das medidas socioeducativas em meio aberto voltadas a crianças e adolescentes que se centrarão nossas discussões.

De acordo com Couto (2008, p. 139), “As décadas de 1980 e 1990 foram paradigmáticas e paradoxais no encaminhamento de uma nova configuração para o cenário político, econômico e social brasileiro”. Para a autora, esse período possui características ambíguas, pois, ao tempo em que se define como um avanço da democracia, com a transição dos governos militares para governos civis, a organização política e jurídica, especialmente caracterizada no desenho da CF de 88, se efetivou um processo de grande recessão e contradições no campo econômico, o que exigiu tentativas de minimizar os processos inflacionários e buscar a retomada do crescimento, com base na matriz econômica em detrimento da social. Tais características se posicionam na

relação estreita entre os avanços políticos e sociais e as definições de estratégias puramente econômicas, com o objetivo único de adequar o funcionamento da economia do país.

A política social brasileira traçou seu caminho em um período marcado pelo autoritarismo no interior de um modelo de crescimento econômico concentrador de renda e socialmente excludente (SILVA E SILVA, 2001), com traços clientelistas e que exclui a participação da população nos processos de tomada de decisão.

Trata-se de um período caracterizado por grandes modificações, com a participação do capital e da tecnologia estrangeira, que acarretou um acelerado crescimento da economia, designado na época como “milagre brasileiro”¹. De acordo com Cotrim (1994, p. 314), “a economia cresceu a altas taxas anuais, tendo por base o aumento da produção industrial, o crescimento das exportações e a acentuada utilização de capitais externos”. Esse panorama possibilitou ainda o aumento da capacidade de intervenção do Estado na política social, a criação de novos instrumentos institucionais e burocráticos que aumentam as possibilidades de gasto do Estado, o aumento da oferta de bens e serviços às classes média e alta. Mas também evidenciou problemas e contradições como: regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura e reduzido caráter redistributivo, além de ausência de participação da sociedade civil no processo decisório e exclusão dos governos subnacionais (dos estados e municípios) (FAGNANI, 1997).

Beretta e Martins (2004) relatam que nesse período se evidenciaram altos investimentos no setor econômico, o que, porém, não garantiu o desenvolvimento social; pelo contrário, resultou no aumento significativo das desigualdades sociais. Pressionados pelo alto processo inflacionário e pela crise econômica, os setores da sociedade brasileira começaram a se mobilizar em busca da redemocratização do país. No final dos anos 70, com o início da abertura democrática, um novo debate surgiu em torno das políticas sociais.

A intensificação da pauperização e da espoliação da força de trabalho criou condições políticas de articulação da sociedade civil. “As greves dos trabalhadores e a multiplicação de movimentos sociais passaram a configurar uma nova dimensão política de tratamento, pelo Estado e pelo capital, dos interesses da força de trabalho” (SPOSATI, 1987, p. 20). A sociedade ficou marcada por um período de luta, que passou a exigir do Estado uma nova prática no enfrentamento da “questão social”. Em Viana (2014), tem-se que esse período fora marcado por uma forte inadequação entre a estrutura produtiva montada no pós-guerra, houve um grande

¹ “Milagre Brasileiro” trata-se de “[...] uma expressão cunhada pela propaganda oficial em 1971, quando o produto interno bruto teria superado, em três anos consecutivos, a marca dos 9%, suficiente para afirmar que o Brasil havia entrado num ciclo ascendente de desenvolvimento” (NAGEL, 2001, p. 104).

desequilíbrio fiscal, monetário e financeiro das economias. Para a autora, era “imperativo adotar novos parâmetros para a atuação do Estado, e a descentralização apresentou-se como uma das soluções possíveis ante a debilidade orçamentária do Estado [...]” (VIANA, 2014, p. 30).

Na década de 80, “[...] o desenvolvimento social passou a ser entendido como promoção de políticas sociais e programas de alívio à pobreza”, principalmente os de cunho compensatório, voltados para grupos socialmente vulneráveis. Destaca-se que as políticas sociais se caracterizavam pela centralização decisória e financeira em nível federal, os municípios e estados apresentavam-se como meros executores destas. “Os programas sociais, formulados por políticos, surgiram em função da pressão de seus eleitores, de forma independente e sem articulação, e a ausência de participação da sociedade civil no processo reforçou a exclusão no acesso a bens e serviços” (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 64).

Paralelamente, o Brasil vivenciou, de acordo com Arretche (1999), a recessão econômica, acompanhada de inflação, o endividamento do setor público e baixas taxas de crescimento e, em 1985, intensas lutas sociais, o fim da Ditadura Militar e o período de redemocratização expresso com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil (CF/88), o que provocou profundas alterações das relações intergovernamentais e nos processos de transferência de atribuições na área social.

Frente a esses embates, onde se proporcionam novos canais de participação da sociedade, surge uma nova CF, que pressupõe estabelecer um novo papel interventor.

Essas alterações impulsionadas pelas características democráticas redefiniram as competências e atribuições das políticas sociais entre os entes federados, ou seja, estados e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos na sua elaboração, execução e fiscalização. Destaca-se,

[...] particularmente, a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal [...]. A autoridade política de governadores e prefeitos não deriva do governo central, mas do voto popular direto. Paralelamente, estes últimos também expandiram expressivamente sua autoridade sobre recursos fiscais – uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais –, assim como passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância. Em suma, no Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Nesse sentido, podemos sinalizar que a Constituição de 1988 configura um marco na formulação e implementação das políticas sociais, haja vista seu papel de conferir aos municípios a autonomia político-administrativa². Essa posição trouxe consigo o desafio da coordenação intergovernamental na gestão pública – em especial, segundo Souza C. (2004), nas políticas sociais, que sofreram profundas alterações, expressas nas novas institucionalidades, nas esferas locais, fruto dos embates traçados e coalizões parlamentares possíveis durante o processo de redemocratização.

Entre esses compromissos estavam o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas (SOUZA C., 2004, p. 27).

Assim, ainda como anseio pela democratização do Estado, a descentralização passa a fazer parte do cenário brasileiro, pois o Estado ao partilhar atribuições possibilitaria apaziguar a crise econômica. Para Stein (1997), a descentralização na América Latina, surgiu como um instrumento para resolução de crise de legitimidade política e econômica. Se considerarmos o momento em que a descentralização surge no Brasil, tal assertiva é afirmativa. Viana (2014) também compreende que o processo de descentralização surgiu como uma forma de o Estado reagir frente à debilidade orçamentária que vivenciara, bem como para responder aos questionamentos das formas de representação e participação da sociedade. Nessa perspectiva, a autora sinaliza duas formas pelas quais pode ser compreendido o processo de descentralização das políticas sociais: 1) campo conservador e 2) campo neomarxista.

A análise acerca do campo conservador pauta-se em um “novo tipo de liberalismo”, que busca constantemente aliviar a crise fiscal do Estado, fortalecendo o mercado e a sociedade, promovendo a retirada gradativa do Estado da vida social e econômica, até atingir o Estado Mínimo, que intervém na proteção contra violência, roubo ou fraude e na garantia dos contratos (VIANA, 2014).

² “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (EC no 15/96) § 1o Brasília é a Capital Federal. § 2o Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. § 3o Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. § 4o A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei” (BRASIL, 2016a, p. 13).

Essa proposta inclui privatizar agências e serviços públicos ou financiar com recursos públicos o consumo de serviços privados [...] e desregular a economia para torná-la mais competitiva. Aqui a descentralização significa também privatização, para que se incorpore, segundo o argumento neoliberal, as lógicas provadas da eficiência, da racionalidade e do lucro (VIANA, 2014, p. 30).

No campo compreendido pela autora como neomarxista, a descentralização foi entendida como meio de fazer avançar o conceito de democracia. As saídas para a crise nesse campo estariam em um novo Estado Social, mobilizando “novas arenas sociais”, com destaque aos novos movimentos locais. Elas pressupõem também a transferência de competências e recursos para maior autonomia em nível local. Na sua identificação com o processo democrático, tem-se que a descentralização pode “[...] criar uma coletividade territorial, capaz de assumir a gestão dos interesses coletivos, na qualidade de esfera dotada de identidade sociocultural e política” (VIANA, 2014, p. 30 e 32).

As literaturas propõem diversas discussões no que diz respeito ao processo de descentralização. Os posicionamentos em geral não proporcionam uma clareza do conceito, há uma dificuldade em estabelecer parâmetros que permitam a comparação entre casos de diferentes países, ou mesmo entre o próprio Estado Nacional. Para uma melhor definição do termo, faz-se necessário partir do pressuposto de que “se centralizar é concentrar poder e autoridade no centro do Estado, descentralizar é distribuí-lo nas estruturas do Estado” (CASTRO, 1992 apud VIANA, 2014, p. 32). Nessa perspectiva, no Brasil a descentralização foi para instâncias estaduais e municipais de governo, iniciada a partir do nível central.

A partir das análises de Viana (2014) sobre o processo de descentralização das políticas sociais, tem-se que este pode emergir a partir da chamada crise da democracia bem como a partir da formulação de uma nova Carta Constitucional, que redefiniu a relação entre estados, municípios e o nível central. Seus reflexos na sociedade produziram um círculo virtuoso de inovações na chamada gestão pública, especialmente na esfera das políticas sociais. A elaboração das leis orgânicas e dos planos diretores municipais colaborou para que fossem criadas estratégias de competência exclusiva, bem como capacidade de auto-organização. Isso fica claro no artigo 29 da CF e as respectivas alterações, bem como nos escritos de Silva (2000), que afirmam que o município passa a ter

Capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica e própria; (b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; (c) capacidade normativa

própria, ou capacidade de auto legislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; (d) capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local) (SILVA, 2000, p. 624).

Para Beretta e Martins (2004), as prerrogativas da Constituição de 88 e as normatizações das ações sociais a partir dos anos 1990 se reorganizam, na tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social Dessa forma, em 1993, promulga-se Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com o novo desenho do sistema de proteção social brasileiro quanto à descentralização político-administrativa das políticas sociais.

[...] iniciando uma grande discussão acerca da atuação e da natureza do Estado e caminhos para a efetivação das propostas de municipalização, bem como a transferência de competências, funções, responsabilidades e a destinação de recursos federais e estaduais para as esferas municipais de governo (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 65).

Para Alcântara (2010), o município se apresenta como uma organização administrativa e de território vinda para o Brasil ainda no período colonial como herança do Império Romano. Porém, sabe-se que foi somente com os avanços descentralizadores da CF que este debate entrou em cena.

Deixaremos de ter clientes ou executores, passando a ocorrer uma co-responsabilização, mesmo que cada um dos participantes das políticas tenha papéis diferentes ao longo do processo de implementação das políticas. Nesse sentido, a inclusão de novos atores, na provisão de serviços públicos inaugura uma nova forma de gestão social, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado e passando a ser compartilhada com a sociedade civil e os usuários do sistema (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 74).

O pacto federativo se baseia em dois princípios básicos: o princípio da participação e o princípio da autonomia. O primeiro compreende que todo Estado-membro “é parte ativa no processo de elaboração da vontade política da organização Federal constituindo, portanto, sua vontade peça fundamental”. Já para o segundo, os estados-membros “têm liberdade para estatuir suas próprias ordens constitucionais, estabelecendo as competências de seus órgãos e exercendo quase todos os poderes que goza a Federação” (SANTOS; ANDRADE, s/d, p. 5), respeitando a observância dos princípios básicos da CF.

Nas bases institucionais do Estado federativo, em que se caracteriza a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais, tem-se que o “modo pelo qual os

governos locais assumem funções de gestão de políticas públicas” é por iniciativa própria, por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo ou ainda por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 1999, p. 144). Assim,

[...] A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal. Isto significa que as agências federais já não dispõem dos mecanismos de alinhamento dos governos locais – autoridade política delegada pelo centro e centralização fiscal – de que dispunham sob o regime militar (ARRETCHE, 1999, p. 144-145).

Nessa forma de organização/gestão, o governo federal passa a delegar aos estados e municípios parte das suas funções referentes às políticas sociais, podendo ser elas nas áreas de saúde, habitação, saneamento e assistência social. Os governos estaduais e municipais podem adotar uma agenda própria, ou seja, independente da agenda do executivo federal. “Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social” (ARRETCHE, 2004, p. 20), processo que se expandiu nos anos de 1990.

Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios, eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política nacional de saneamento e habitação popular, o FGTS, o que significa que o executivo federal perdeu grande parte de seu poder alocativo sobre os recursos do Fundo; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo SUS, o que significa que estes assumiram funções de gestão da oferta local de serviços de saúde até então desempenhadas pela União; 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que, destas, 54% eram prestadas pelos municípios, o que significa que mais da metade das consultas médicas passaram a ser oferecidas por prestadores municipais, os quais eram, até o final dos anos 80 – respeitadas as exceções –, o nível de governo menos envolvido na oferta de serviços de saúde (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Sob essa perspectiva a autora sinaliza que na década de 1990 a municipalização da merenda escolar já havia atingido em sua totalidade o processo de transferência dos programas; enquanto isso, a de serviços de saneamento básico foi praticamente nula. Além destas, temos os casos da municipalização dos recursos federais para assistência social, de habitação, na área da saúde e das redes de ensino fundamental.

Esse cenário, conforme Fagnani (1997), exigiu do governo mudanças profundas na questão econômica e social, estabelecendo prioridades sociais inadiáveis. Medidas de caráter emergencial nas áreas de assistência, saúde e previdência foram adotadas. O ente federativo, como destaca Arretche (2004), foi “[...] constitucionalmente *autorizado* a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente *obrigado* a implementar programas nessas áreas” (ARRETCHE, 2004, p. 22, grifos da pesquisadora).

Nessa perspectiva, alguns autores assinalam que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil foi caracterizado na primeira metade da década de 1990 como “caótico, lento, insuficiente ou mesmo inexistente” (MEDEIROS, 2001; ALMEIDA, 2005; AFFONSO; SILVA, 1996 apud ARRETCHE, 2002). Na segunda metade, as mudanças passaram a ocorrer na implementação de serviços sociais, ou seja, no momento em que o governo federal passou a reunir condições institucionais para formular e implementar programas de transferência para os governos locais. De acordo Arretche (2002, p. 32), os primeiros ensaios ocorreram no mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso, com as reformas nas políticas sociais, providas na forma de serviços sociais desestatizados, que propiciaram a distribuição de competências entre municípios, estados e o governo federal. Aos municípios couberam, então, os serviços de atenção básica à saúde e assistência social e o ensino fundamental, entre outros.

Nesse contexto, com vistas ao desenvolvimento social e econômico local e regional e redimensionando o lócus onde a política social deve ser gerenciada e executada, a CF (1988) apresenta em seu artigo 30 as competências dos municípios.

Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela EC n. 53/2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 2017, p. 43).

A Constituição retoma o pacto federativo e aponta o município como espaço privilegiado para a satisfação das demandas locais, compreendendo que é necessário conferir mais poder àqueles que estão perto dos cidadãos e atendendo as suas necessidades. Consta do artigo 1º, que configura o Brasil como uma República Federativa: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]” (BRASIL, 2017, p. 15). Como fundamentos, configuram-se: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

Fleury (1999) tece uma reflexão acerca do processo de reconstrução do pacto federativo no Brasil, estabelecendo como parâmetro a década de 1930, especialmente a Revolução de 30 e o Estado Novo, em 1937:

O Estado Novo, fato mais do que conhecido, representou, na prática, o aniquilamento político dos membros da Federação e a submissão dos demais Poderes ao arbítrio do chefe do Poder Executivo, nos termos de uma Constituição imposta por um golpe de Estado apoiado pelas Forças Armadas (FLEURY, 1999, p. 10).

Nos termos da Constituição de 1946, a reconstrução da Federação traz uma possibilidade de redefinição formal do pacto federativo, a partir da afirmação da autonomia dos Estados. Porém, o autor assinala que algumas características herdadas do período autoritário permaneciam e/ou permanecem na estrutura do sistema político, muito embora a CF de 1988 afirme a autonomia dos entes federados no seu artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2017, p. 31).

Após a CF de 1988, o arranjo federativo vem advertindo maior responsabilidade das unidades federativas e dos municípios na execução das políticas sociais. Assim, acentua o processo de descentralização e de compartilhamento de atribuições entre a União, os estados e os municípios no campo das políticas sociais, o processo de ajuste fiscal e de implementação de políticas neoliberais nos anos de contrarreforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2003).

A organização descentralizada permite avaliar os gerentes com base em sua capacidade de tomar decisões e resolver problemas. Por isso, tende a aumentar a satisfação dos gerentes com o sistema de controle de resultados. [...]A descentralização produz um clima de competitividade positiva dentro da

organização, já que as pessoas se comparam e são avaliadas com base em resultados. [...] A descentralização produz a criatividade e engenhosidade na busca de soluções para os problemas da organização (MAXIAMIANO, 2000 apud PERES; ALVES, 2009, p. 78).

No entanto, para Arretche (2004), a Constituição não conseguiu alterar a estrutura institucional na gestão das políticas sociais herdada da ditadura militar. Para esta autora, “a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular” (ARRETCHÉ, 2004, p. 22). Para Fleury (1999, p. 10): “Quando se fala em centralização ou descentralização, em forças centrípetas ou centrífugas no federalismo brasileiro, é para alguns dos pontos contraditórios que persistem na sua estrutura que se devem voltar as atenções”.

Já na dinâmica estabelecida a partir do artigo 18 da CF, tem-se que:

[...] pela primeira vez no ordenamento constitucional brasileiro, o Município foi elevado ao status de entidade federada autônoma, dotado de atribuições próprias, inseridas no texto da Lei Maior. Essa inovação, com todas as suas consequências – boas ou ruins – é um fator extremamente importante na discussão do pacto federativo (FLEURY, 1999, p. 11).

A partir disso, o termo municipalização tem sido utilizado para identificar “o conjunto de atos pelo qual o governo federal ou estadual transfere ao município as atividades de sua competência” (MORAES, 2011, p. 61). Esse processo de redefinição no papel do Estado, de acordo com Martins (2002), se expressa na passagem de políticas públicas de integração para políticas públicas de inserção, ou seja, o que antes visava a promover o acesso a todos os serviços públicos passa às políticas de inserção, limitando-se a atender àquelas parcelas da população que historicamente vêm sofrendo “déficits de integração”.

Já para Oliveira et al. (1999), a expressão municipalização pode ser entendida de duas maneiras diferentes: como a iniciativa no âmbito do poder municipal de expandir seus serviços, ampliando o nível de atendimento por parte desta esfera da administração pública e como processo de transferência de um nível da administração pública para outro, geralmente do estadual para o municipal.

Noutra perspectiva, há compartilhamento das responsabilidades entre estados e municípios, podendo trazer benefícios à comunidade, visto que tais medidas direcionam a corresponsabilidade entre poder público e sociedade civil, responsabilidades estas que dizem respeito às deliberações locais. Nesta compreensão, descentralização, municipalização e

participação são percebidas como ingredientes fundamentais de reorientação substantiva das políticas sociais, voltada a garantir equidade e inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal (NOZABIELLI; CARVALHO, 2004).

A descentralização política administrativa, para Heidrich (1999), reforça a transferência de poder e as atribuições aos estados e municípios – o que para ela significa a busca pela valorização do poder local – tem sido hoje pauta dos debates sobre as administrações públicas.

A descentralização passa a compor uma espécie de “consenso”, tanto em países capitalistas avançados, como nos países subdesenvolvidos. Além de ser uma possibilidade de melhor gestão dos escassos recursos públicos, representa, nos países egressos de ditadura (como o Brasil e a maioria dos países latino-americanos), uma possibilidade de democratização, visto que, no âmbito local o controle da população sobre a administração pública se torna mais fácil e mais viável (HEIDRICH, 1999, p. 82).

O processo de descentralização parte do princípio da redistribuição de poderes do âmbito federal para os âmbitos estadual e municipal e destes para a sociedade civil. Salvador (2014) destaca que na CF de 1988 foram incorporadas importantes diretrizes: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas, para a democratização e publicização do Estado brasileiro, notadamente, na gestão das políticas sociais; sendo que no processo da regulamentação dessas diretrizes constitucionais foram estruturados espaços públicos institucionais como os conselhos de políticas públicas e as conferências. Configura-se, então, a redistribuição do “poder de propor, decidir e fiscalizar ações” (HEIDRICH, 1999, p. 82), o que pressupõe “a ideia de municipalização” (LAJÚS, 1998, p. 29).

Municipalizar significa uma articulação das forças do município como um todo para a prestação de serviços, cujos co-responsáveis seriam a Prefeitura e organizações da sociedade civil. A municipalização deve ser entendida como o processo de levar os serviços mais próximos à população, e não apenas repassar encargos para as Prefeituras (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 34).

O município é afirmado como a “entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública” (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 43), pois possibilita à população acompanhar as decisões administrativas, políticas e financeiras do gestor municipal. Porém, é importante destacar que a viabilidade de recursos federais e estaduais é imprescindível para a implementação da proposta da municipalização, visto que a simples passagem das ações e dos serviços para os municípios não significa municipalizar.

As novas diretrizes da Constituição, em relação às políticas sociais, preveem implementar a descentralização, o controle social e a participação popular na gestão. Para cumprir estas orientações é desencadeado um processo de reordenamento institucional e são acionados processos para a criação de Conselhos nas diferentes instâncias da federação, a fim de efetivarem o trinômio descentralizar-participar-controlar. Emergem, então, os Conselhos Federais, Estaduais e Municipais, que têm em comum com o Conselhos Comunitários que já existiam em alguns Municípios, o fato de se constituírem em instrumentos táticos do Estado (SILVA, 1998, p. 60).

A CF bem como as leis orgânicas municipais que asseguram e regulamentam a oferta e condução das políticas sociais possuem em sua essência a garantia de uma gestão participativa e compartilhada.

No contexto neoliberal, o discurso acerca do processo de descentralização/municipalização em tempos de crise fiscal ganha força e relevância, pois se coloca como uma alternativa viável a transferência das responsabilidades da União e do estado aos municípios, na resolução dos problemas (JOVCHELOVITCH, 1995, p. 11). Porém, apesar de todos os avanços estabelecidos com o processo de descentralização/municipalização das políticas sociais, Beretta e Martins (2004, p. 75) relatam que ainda existem dificuldades na tomada de decisões por parte dos executivos locais, “[...] dada pela cultura do patrimonialismo e de clientelismo, apropriação da máquina pública, tendência à burocratização e especialmente pela falta de tradição de enfrentamento das questões sociais”. Ressalta-se que tais dificuldades se devem a diversos fatores, destacando-se especialmente aqueles referentes aos recursos, ou mesmo a limitação destes: “a democracia passou a conviver com o ajuste estrutural da economia” (PIANA, 2009, p. 53).

Nesse sentido, o processo de descentralização força os municípios a realizar novas funções econômicas e sociais, provendo serviços sociais públicos de direito dos cidadãos (saúde básica, educação infantil e fundamental, assistência social etc.) sem efetiva autonomia decisória e financeira, com ausência de infraestrutura necessária e com recursos humanos às vezes insuficientes ou sem o devido preparo técnico (JOVCHELOVITCH, 1995). “Ao mesmo tempo em que estados e municípios são induzidos a aceitarem novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças dessas instâncias, acirrando a crise federativa” (AFFONSO, 1999 apud FAGNANI, 1999, p. 165-166).

Dentre as inúmeras faces desse processo, destacam-se: a redução das receitas fiscais, em virtude da estagnação econômica; a intensificação do endividamento interno dos estados e municípios, provocada pela política

monetária; a recentralização dos recursos no âmbito federal, através da criação de novas fontes de receita, da majoração de alíquotas de impostos e contribuições e da desvinculação de recursos constitucionais vinculados aos estados e municípios viabilizada pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); a subtração de parcela de receitas estaduais com o objetivo de estimular as exportações (“Lei Kandir”); e o Programa de “Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados”, que impõe pesados encargos às unidades da Federação para a consolidação e refinanciamento das dívidas estaduais (FAGNANI, 1999, p. 166).

Pinto (2009) destaca que nas últimas duas décadas muitos países desencadearam processos de revisão do papel desempenhado pelo Estado como indutor do desenvolvimento econômico e prestador de serviços sociais, em um esforço de adaptação ao processo de globalização da economia. Com isso, têm adotado políticas de ajuste fiscal e processos de reforma da administração pública, fundamentados em um conjunto de propostas oriundas do chamado novo gerencialismo público (SOUZA; CARVALHO, 1999). Em Soares (2000), consta que no Brasil essa lógica tornou-se particularmente dramática, tanto do ponto de vista econômico quanto do social.

No país, a primeira onda de reforma gerencialista ocorreu no Governo de Fernando Collor de Melo e manteve-se nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Os temas que fazem parte da agenda política abrangem: ajuste fiscal, com redução do gasto público; reformas econômicas orientadas para o mercado, com ênfase na privatização de empresas estatais; reforma da previdência social; reforma do aparelho do Estado e maior capacidade de governo ou governança (CARDOSO, 1998; BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999; BRESSER-PEREIRA apud PINTO, 2009). Para a autora, a coordenação do processo de formulação e implementação do Plano Real por Fernando Henrique Cardoso, quando ainda era Ministro da Fazenda, cooperou para legitimar uma agenda que incorporava as reformas gerencialistas. Soares (2000) define que foi a partir de meados de 90 e com o lançamento do Plano Real, bem como a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, que os contornos neoliberais do processo do chamado “ajuste brasileiro” tornaram-se nítidos, com suas consequências econômicas e sociais: “[...] nos anos 90, significando que os pobres do ‘pós- Plano - Real’ ficaram ainda mais pobres com uma renda familiar per capita média inferior ao período anterior, que já era bem baixa!” (SOARES, 2000, p. 67). A autora afirma que, na vigência de tal Plano, as políticas econômicas e sociais não foram capazes de reverter o quadro de pobreza e exclusão social.

[...] processa-se um esvaziamento orçamentário dos setores sociais marcado pelos cortes no orçamento social. [...] A partir desse esvaziamento

orçamentário, produz-se uma ‘ritualização’ dos ministérios sociais, na medida em que estes, ao carecer de recursos para transferir aos níveis locais, transformam-se em gestores [...] dos fundos que são negociados entre os desmantelados sindicatos e grupos corporativos organizados sobreviventes. [...] os ministérios sociais ficam sem políticas e sem possibilidades de implementá-las (SOARES, 2000, p. 76-77).

A autora trata ainda da descentralização como uma estratégia neoliberal de (des)estruturação pautada na mera transferência de responsabilidade sobre os serviços completamente deteriorados em razão da falta de repasse de financiamento a nível local. Ou seja, Soares (2000) afirma que os pequenos e pulverizados programas executados pelos municípios tão comumente chamados de estratégia descentralizadora sinalizam a responsabilização dos municípios pela implementação das políticas sociais. No caso do Brasil, a autora denomina esse processo de descentralização destrutiva, ressaltando ainda que tem ficado cada vez mais evidente a ausência de resolutividade/efetividade dessa modalidade de programas focalizados³.

No que diz respeito às discussões ofertadas frente aos quesitos eficiência e eficácia da gestão dos serviços, sejam eles públicos ou privados, Peres e Alves (2009) destacam alguns pontos interessantes na compreensão da proposta de reorientação dada às políticas sociais ou descentralização destas.

Este processo pode, segundo Sposati (1994), apresentar-se ora como uma ação conservadora ou burocrática, onde apenas se passam as responsabilidades de uma instância para a outra na hierarquia do Estado; ora como uma ação democrática, introduzindo uma nova forma de partilha, uma gestão democrática entre o Estado e sociedade, criando estratégias para a reforma das relações entre eles.

Nesse sentido, a descentralização na busca pelo cumprimento de sua função democrática na sociedade precisa estar intimamente articulada com a participação popular. “É necessário que a sociedade civil esteja a par das ações do governo, organizada, discutindo e propondo políticas públicas” (HEIDRICH, 1999, p. 86).

Nessa perspectiva, a municipalização pauta-se na ideia da democratização da coisa pública, aposta e reforça seu compromisso com a equidade no acesso aos serviços emanados das políticas sociais existentes com a participação proativa da sociedade civil.

³ “Uma das estratégias neoliberais mais disseminadas [...] é a focalização. A ideia é a de que os gastos e os serviços sociais público/estatais passem a ser dirigidos exclusivamente aos pobres. Ou seja, somente aqueles comprovadamente pobres, via ‘testes de pobreza’ ou ‘testes de meios’, [...] podem ter acesso aos serviços públicos. No âmbito das políticas sociais, a estratégia de focalização é o correlato da individualização da força de trabalho e da possibilidade estrutural da exclusão de uma parte dela no mercado de trabalho, ou seja, da forma ‘legítima’ de acessar os recursos” (SOARES, 2000, p. 79).

A municipalização competente da política pública depende: nova cultura política no fazer social público (socializar o poder, negociar, trabalhar com autonomias, flexibilizar, compatibilizar tempos heterogêneos e múltiplos dos atores e processos de ação...). Ações articuladas, intersetoriais, flexíveis, mobilizando atores sociais governamentais, da sociedade civil e iniciativa privada. Envolve democratização da coisa pública. Uso de tecnologias de informação que assegurem velocidade, interatividade e pró-atividade dos agentes e organizações que se movem na rede. Partilha do bolo tributário com maior privilegiamento do município. Participação, articulação, integração, complementaridade, cooperação, parcerias, redes são conceitos chaves na gestão da ação pública (NOZABIELLI; CARVALHO, 2004, p. 6).

Para as autoras em questão não há mais espaço para se conduzir à política de forma clientelística, paternalista ou tutelar. As políticas sociais devem em sua plenitude pautarem-se primeiramente no reconhecimento dos direitos dos cidadãos. Pereira (2004) entende que o eixo estratégico “participação” – um dos elementos contido nesse novo formato, denominado pela autora de “pacto social” – é a forma pela qual deve haver o envolvimento direto dos atores sociais na política, especialmente as de provisão de benefícios e serviços. A autora traz um alerta referindo que embora nesse processo estivesse prevista a participação de consumidores e empregadores de agências públicas nas tomadas de decisões, “isso, na verdade, não vem ocorrendo” (PEREIRA, 2004, p. 35). Para ela, o poder continua concentrado nas suas lideranças, que em geral representam a classe média.

Frente a isso, Souza (2004) sinaliza que o clientelismo e o paternalismo ainda são características presentes nas relações entre governo e população, em especial em pequenas cidades, nas áreas rurais e menos industrializadas. Entretanto, a autora aponta que mesmo nessas realidades “[...] o poder local tem experimentado mudanças que tem permitido avanços significativos na possibilidade de participação da população no processo decisório setorial [...]” (SOUZA, 2004, p. 184). Para essa sustentação, destacam-se algumas estratégias fundamentais:

A democratização das informações e serviços, o que dá à população o poder de conhecimento; a realização de encontros populares ou pré-conferências; a dinamização de conselhos comunitários de saúde e/ou fóruns populares; a mobilização das entidades dos trabalhadores para participarem dos conselhos; a construção de planos de ação, com a participação dos movimentos populares e de trabalhadores das áreas; a mobilização e/ou iniciativas para modificar a composição dos conselhos não paritários, garantindo 50% de representação do segmento de usuários; a articulação entre os conselheiros representantes dos usuários e trabalhadores em saúde; a articulação dos conselhos municipais da mesma região, em prol de serviços públicos que possam ser comuns à população de toda a área, a capacitação dos conselheiros na perspectiva crítica propositiva, principalmente os representantes da sociedade civil, que precisam incorporar novas competências políticas, culturais, éticas e técnicas, porém

sem esquecer a combatividade dos movimentos que representam, desempenhando seu papel com seriedade e compromisso social com a coisa pública (BRAVO, 2000 apud SOUZA, 2004, p. 185).

Peres e Alves (2009) entendem a importância e reconhecem o potencial dos municípios para a democratização das políticas sociais especialmente na Assistência Social e apresentam requisitos básicos na construção da gestão descentralizada e participativa, tais como: 1) O Plano Municipal de Assistência Social, instrumento de planejamento estratégico para consolidação da política, trata de indicadores e problemáticas relativos à Assistência Social, diretrizes, objetivos, prioridades, programas, projetos, serviços e ações a serem ofertadas à população usuária, fontes de financiamento, metodologia de trabalho e proposta de monitoramento e avaliação. Sua elaboração pressupõe o conhecimento da realidade e tomada de decisões técnicas, políticas e administrativas; 2) Órgão Gestor da Assistência Social, entendido como uma unidade pública, encarregada de planejar e promover a descentralização, o controle social, o monitoramento e a avaliação da política; 3) Fundo Municipal de Assistência Social, que materializa a descentralização da execução orçamentária através da gestão dos recursos destinados ao financiamento da política; e, por fim, o 4) Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), instância deliberativa e colegiada do sistema descentralizado e participativo, de caráter permanente e composição paritária com competência para atuar na formulação, aprovação, fiscalização e avaliação dos resultados da política de Assistência Social; aparelho que permite a participação dos cidadãos na ampliação dos debates que permeiam a construção das políticas sociais.

Frente a essa discussão, amplia-se o debate acerca de uma gestão descentralizada e participativa, onde as responsabilidades sejam divididas ente União, estados e municípios, onde tais esferas sejam corresponsáveis na condução e no financiamento das políticas sociais. Além disso, este modelo de trabalho garante a participação da sociedade civil, através dos conselhos que atuam diretamente na formulação, definição, fiscalização e acompanhamento de tais políticas.

No que diz respeito à participação popular e à descentralização político-administrativa, a CF em seu artigo 23 vem tratar da ampliação dos espaços públicos, por meio da inserção da sociedade civil em conselhos comunitários, conselhos de direitos de caráter fiscalizatório e deliberativo.

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e

assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela EC n. 85/2015) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela EC n. 53/2006) (BRASIL, 2017, p. 35-36).

O papel do governo local nesse caso é intermediar as relações existentes entre as instituições e a sociedade civil, criando meios de participação popular na formulação e fiscalização das políticas sociais, pois “[...] a criação de canais de participação no processo decisório [...] permite que as decisões relativas às políticas públicas sejam definidas com a participação da sociedade e oportunidade de fiscalização e de controle dos recursos públicos (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 75).

Nesse histórico, Raichelis (1998, p. 35) reforça que a consolidação dos conselhos foi resultado de lutas coletivas: “a constituição destes espaços tornou-se possível em virtude das mudanças que se processaram nos movimentos populares, redefiniram suas estratégias e práticas e passaram a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado”.

Os conselhos passam a ser o *locus* da participação paritária entre representantes governamentais e não-governamentais, estes possuem o papel de decidir e controlar as ações formuladas na busca pela garantia e viabilidade dos direitos. Esse processo deve ter caráter deliberativo e uma relação direta com a comunidade. De acordo com Martins (2004), os conselhos estabelecem uma novidade no campo da gestão das políticas sociais. Para a autora, seu formato possibilita um novo tipo de participação da sociedade civil, o qual não se esgota no processo de eleição. Ou seja, os conselhos surgiram a fim de reverter a tendência de secundarização da sociedade civil, através de ações que possam contribuir para a construção de uma nova esfera pública. Entende-se, nesse percurso, que os conselhos possibilitam vislumbrar uma nova cultura política democrática.

Contudo, a autora alerta para o fato de que não é consenso nacional a constituição de formas de participação da sociedade civil no bojo do Estado. A tentativa de ultrapassar o processo eleitoral se faz um desafio frente à história de uma sociedade marcada pela centralização do poder. Sales (2004) aponta que o descaso governamental por instâncias de participação e controle social está associado ao viés conservador e autoritário de uma política brasileira centralizadora e personalista. “A análise de instituições como os conselhos encontra-se, então, situada no interior da contradição social e é permeada, interna e externamente, pelos processos de luta e de diferentes segmentos da sociedade civil [...]” (MARTINS, 2004, p. 193-194).

A criação dos conselhos de direitos, instância paritária de controle e definição de políticas, se faz um espaço essencialmente público, porém permeado por conflitos, experiências e visões de mundo que na atualidade é permeado pela lógica da “administrabilidade”, uma das principais características da Reforma de Estado e das políticas neoliberais (OLIVEIRA et al., 1999 apud SALES, 2004, p. 220).

[...] pode-se apontar que esses conselhos sofrem dificuldades para se firmar e implementar suas atribuições. Dentre as mais comuns, é possível apontar dificuldades materiais, políticas, organizacionais e obstáculos próprios do contexto político e do seu processo de criação (MARTINS, 2004, p. 194).

Alguns outros entraves se impõem para o desenvolvimento dos conselhos, a exemplo das distribuições desiguais das informações, o que dificulta o processo de comunicação/discussão das políticas, visto que os representantes que têm pouco acesso à informação tendem a ter uma participação mais tímida, segundo Martins (2004).

Frente a isso, explicita-se a necessidade de capacitação contínua para os representantes destes espaços deliberativos: “[...] os Conselhos necessitam ainda aprender a ser deliberativos, pois essa democracia participativa enfrenta o desafio histórico de uma ‘cultura’ clientelista e autoritária, pautada no mando e não no direito” (PIANA, 2009, p. 53).

No Brasil, os conselhos de direitos da criança e do adolescente fazem parte de uma nova estrutura da política social. A questão da criança, para Martins (2004), é uma questão singular quando se fala em formulação de políticas, dado que se trata de um segmento que possui algumas peculiaridades que se fazem salvaguardadas no ECA, fruto de mobilizações dos mais diversos atores sociais (sociedade política e civil).

Sendo assim, uma das conquistas dos setores populares, a partir da Constituição de 1988, foi a criação dos Conselhos de Direitos. A partir do ECA, instituiu-se a criação dos

Conselhos de Direitos nos três níveis de governo: na esfera federal, o CONANDA; no âmbito estadual, o CEDCA; na esfera municipal, o CMDCA (BRASIL, 2016a).

O CONANDA integra o conjunto de órgãos com atribuições em nível nacional, pautando-se no princípio da democracia participativa e tendo como papel a normatização e a articulação no sentido de ampliar os debates para envolver efetivamente todos os setores integrantes do SGD. Esse sistema, conforme artigo 1 da Resolução n. 113 do CONANDA, se constitui na

[...] articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual e Municipal (BRASIL, 2006).

Nesse processo de construção de um novo paradigma, os conselhos se tornam espaços necessários para o estabelecimento de novos mecanismos de ação política e que se proponham a assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

O Conselho Municipal de Direitos, por exemplo, surge aí como um órgão deliberativo e controlador das ações com a participação popular por meio de organizações representativas, assegurada em lei municipal. O que, no entanto, significa isto senão que a tal Conselho cabe o poder decisório em todas as questões relativas ao atendimento da criança e do adolescente no município, além de efetivo controle das ações governamentais e não governamentais em todos os níveis. Mas isso não é tudo. Ao Conselho de Direitos, vincula-se ainda o Fundo Municipal, cujos recursos só podem ser destinados de acordo com os critérios estabelecidos pelos conselhos (VOGEL, 1995, p. 330 apud MARTINS, 2004, p. 199).

Com base no ECA, os municípios criam as leis municipais para regulamentar o processo de descentralização e municipalização da política de atendimento. “No plano jurídico, o processo de municipalização da Política de Assistência Social à população infanto-juvenil segue a Constituição Federal de 1988, o ECA e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS” (FERREIRA, 2012, p. 5). Esses documentos deliberam os meios legais que permitem o controle social por parte da sociedade civil organizando as ações implementadas pelo Estado e pelas Organizações não-governamentais.

Uma vez que o município é considerado um âmbito privilegiado de atendimento, este possui autonomia para determinar como o conselho deve ser composto. Devendo preservar os critérios de representatividade, isonomia e paridade. Além disso, o município deve abrir espaços para que esse processo se torne público, através da participação nas reuniões dos

conselhos, de modo que se possa atuar, participar, discutir, discordar sobre os temas tratados (MARTINS, 2004).

Para Ferreira (2012), a participação da sociedade civil se mostra um dos principais princípios norteadores no controle dos resultados frente a objetivos e metas definidos nos planos municipais. Com a descentralização, o Estado passa a não ser o único ente responsável pela gestão e o controle dos meios a serem viabilizados para que os direitos da população sejam garantidos.

Nesse sentido, a relação da sociedade Civil com o Estado será de articulação, buscando apoio técnico e financeiro para a consolidação de uma participação mais ativa. Este, por sua vez, deve respeitar a autonomia, a identidade, a dinâmica dos movimentos, suas condições próprias de estruturação, proporcionando-lhes meios para o desenvolvimento de ações que contribuam para a superação dos problemas sociais. Assim a representação da sociedade tem reconhecimento, fazendo parte dos momentos de deliberar diretrizes de políticas públicas à sua execução e controle dessas políticas (FERREIRA, 2012, p. 8-9).

Seguindo o princípio da descentralização, entendida como um dos meios de socialização de poder econômico, político e cultural, regulamentado no ECA e nas demais Leis Orgânicas das políticas setoriais, urge que se rompa com práticas que contrariem a democratização do Estado (FERREIRA, 2012).

Ainda para a autora, a gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente requer manter articulação com o SGD, que compreende as instituições governamentais e a participação da sociedade civil organizada, deliberando políticas para a área, exercendo o controle sobre o processo de implementação dessas políticas e atuando na defesa e garantia dos direitos da infância e da juventude.

Sposati (2011) alerta para o fato de que, embora esse novo formato participativo exigisse a descentralização da gestão de modo a possibilitar o exercício do controle social popular, essa mesma descentralização colaborou com os desejos neoliberais, o desejo de redução das responsabilidades do Estado a nível central.

Com a presença da globalização e o desmanche do modelo nacional-desenvolvimentista, onde o Estado nacional é que centralizava o gerenciamento de políticas sociais (mesmo que poucas ou frágeis), ocorreu a transferência de responsabilidades sociais para a gestão dos municípios. Esta passagem soou ao ideário neoliberal como uma redução da responsabilidade estatal. O aparato institucional gestor do município não era concebido como Estado propriamente dito. Dele não se esperavam responsabilidades assumidas como as do Estado central. Tradicionalmente este estatuto foi

destinado ao órgão nacional. Aos movimentos sociais, o sentido da descentralização não descolava a função de Estado das gestões municipais. Pelo contrário, a gestão local ou municipal consistia no Estado próximo e palpável que se viu impelido a dar respostas sociais e, ao mesmo tempo, a pressionar outras instâncias de governo estatal a lhes dar apoio (SPOSATI, 2011, p. 107-108).

No que diz respeito aos programas e às políticas sociais, na área da criança e do adolescente, a Resolução n. 113/2006 relata que as políticas sociais devem assegurar o acesso de todas as crianças e todos os adolescentes a seus serviços, especialmente aqueles que tiverem seus direitos violados ou estiverem em conflito com a lei. Sendo assim, no que se refere a adolescentes autores de ato infracional, os programas de medidas socioeducativas obedecerão aos parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional e os demais conselhos de direitos. Eles se organizarão sob a configuração do SINASE, aprovado pela Lei n. 12.594/2012, a qual consiste em um conjunto de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução da medida socioeducativa. Tal direcionamento reforça o exposto nos artigos 204 e 227 da CF e no artigo 88 do ECA. Este primeiro direciona-se para as ações governamentais indicando a fonte de recursos que custearão a assistência social bem como estabelecendo diretrizes, especialmente no que diz respeito à descentralização político-administrativa e sobre a participação da sociedade nas discussões. Já o artigo 227 traz em seus incisos o rol de direitos fundamentais da criança e do adolescente, o que lhes possibilita o mais alto grau de proteção, o qual também se encontra disposto no artigo 88 do ECA, que dá ênfase à implementação, em nível municipal, de políticas sociais intersetoriais e que tenham foco prioritário na criança e no adolescente, contando com a participação da população, através dos conselhos de direitos. O Sistema Socioeducativo trata do processo de municipalização do atendimento, ressaltando que tanto as medidas socioeducativas quanto o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei devem ser realizados dentro ou próximo dos limites geográficos do seu município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade, da família e dos adolescentes atendidos.

A gestão das medidas socioeducativas pressupõe práticas articuladas e flexíveis que criem espaço para o debate consistente, objetivando alcançar resultados e causar impactos positivos na proteção integral de crianças e adolescentes (NOZABIELLI; CARVALHO, 2004).

O processo de municipalização das medidas socioeducativas baseia-se na prática do *não confinamento* de adolescentes, ou seja, o atendimento não deve ser instrumento para o fortalecimento das práticas de internação e proliferação de unidades de internação. Nesse

contexto, a municipalização das medidas de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade é ainda mais premente, uma vez que estas têm como *locus* privilegiado o espaço e os equipamentos sociais do Município. O SINASE afirma que nelas há maior efetividade de inserção social, na medida em que possibilitam uma maior participação do adolescente na comunidade e, ao contrário das mais gravosas, não implicam em segregação. O ECA sinaliza:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; VII - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade; VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersectorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência (BRASIL, 2016a, p. 24).

A discussão frente à municipalização das medidas em curso no país encontra-se atrelada aos avanços das concepções ampliadas de proteção social, asseguradas nos arcos da Política de Assistência Social no Brasil, ou seja, significa garantir a todos que dela necessitam e sem contribuição a provisão dessa proteção. Essa perspectiva baseia-se em apontar quem, quantos, quais e onde estão os indivíduos que mais necessitam dos serviços e da atenção da assistência social.

Nesses marcos, novos desafios se apresentam para o atendimento socioeducativo em meio aberto, a partir da implementação do SUAS. Como é sabido, a PNAS, reconhecida como direito social e dever do Estado através da CF de 1988 e pela LOAS, com aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da PNAS (2004) e do SUAS

(2005), estabelece uma organização definida, a qual se divide entre a proteção social básica e a especial, sendo esta última de média e alta complexidade. Considerando todo esse aparato legal, podemos notar um avanço notório na gestão da política, pois nesse cenário de conquistas a diretriz é a descentralização, de acordo com a qual cabe ao município a coordenação e a execução dos serviços socioassistenciais, a municipalização e a participação da popular.

No que tange a assistência social a criança e adolescente, tanto o ECA quanto a LOAS, estabelecem diretrizes, princípios e mecanismos para garantir os direitos aos grupos que estão vulneráveis a diversas formas de violência. A partir da Lei Orgânica da Assistência Social e com a regulamentação via o SUAS, são criadas unidades de atendimento nos municípios, como o CREAS e o CRAS. Estas ações se complementam e formam a interface entre elas favorecendo o fortalecimento através do debate e da participação dos vários grupos inseridos no território (FERREIRA, 2012, p. 9).

A partir dessa acepção, muda a perspectiva de gestão de tal política, não mais centralizada em âmbito federal e desconectada da realidade local dos municípios, mas com a previsão da descentralização de responsabilidades e de recursos para os demais entes federativos, com a participação da sociedade e o controle social (SCHMIDT, 2011, p. 3). A forma de gestão no sistema descentralizado e participativo proposto pela LOAS implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades, e no cofinanciamento entre as esferas de governo e a sociedade civil. “Faz-se relevante nesse processo, a constituição da rede de serviços que cabe à assistência social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade” (BRASIL, 2004, p. 9).

Como já explicitado, a Política de Assistência Social tem conquistado mecanismos de defesa importantes para a sua efetivação como um direito, pois trouxe em sua bagagem estratégias que reforçam a sua direção social. Nessa perspectiva, a Política de Assistência tem um rol de proteção afiançada: a proteção social básica e a especial, ambas já descritas neste trabalho. Esse novo sistema de gestão respeita as especificidades entre os municípios e a realidade local da população, seja urbana, seja rural. Ele determina ainda os níveis de gestão dos municípios, de acordo com a proteção social que é ofertada (básica e/ou especial), normatizando os padrões de serviços.

A política Nacional de Assistência Social estabelece que o Sistema Único de Assistência Social, um modelo de gestão descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Todos os programas, projetos, benefícios e serviços ofertados pela política têm como foco a matricialidade sócio-familiar, seus membros, indivíduos e o território como base de organização, que por sua vez

passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de sujeitos que necessitam de seus serviços, bem como pela sua complexidade. “Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil” (BRASIL, 2004, p. 33).

Sposati (2011) sinaliza que, embora tais avanços ainda sejam defendidos por alguns, a política de assistência social deva se conformar como uma política auxiliar das demais, ou seja, um mecanismo mediador de acesso, e não uma política social de direitos. Porém, a mesma autora alerta que “a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vai em direção oposta a essa concepção e estabelece provisões próprias da assistência social. O âmbito desta política como campo de direitos é, ainda, um campo de luta” (SPOSATI, 2011, p. 109).

Os adolescentes autores de ato infracional foram gradativamente sendo incorporados no rol de serviços ofertados pela política de assistência social. Isso se deu no momento em que esta começava a se organizar como uma política social, cujos marcos legais são a CF e a LOAS. Prova disso foi a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009, a qual caracteriza os serviços de proteção social de cumprimento de medida em meio aberto (LA e PSC) como serviço socioassistencial de caráter continuado do SUAS (BRASIL, 2016b). Assim, a

Tipificação estabelece os seguintes objetivos para o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE em Meio Aberto: 1. Realizar acompanhamento social a adolescente durante o cumprimento da medida, bem como sua inserção em outros serviços e programas socioassistenciais e de outras políticas públicas setoriais; 2. Criar condições que visem a ruptura com a prática do ato infracional; 3. Estabelecer contratos e normas com o adolescente a partir das possibilidades e limites de trabalho que regem o cumprimento da medida; 4. Contribuir para a construção da autoconfiança e da autonomia dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas; 5. Possibilitar acessos e oportunidades para ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências; 6. Fortalecer a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2016b, p. 38).

A medida de prestação de serviço à comunidade, nesse contexto, se configura como uma medida que não implica na privação de liberdade, assim como a liberdade assistida; ela visa à responsabilização da conduta infracional cometida pelo adolescente. A PSC consiste na prestação de serviços comunitários gratuitos e de interesse geral por período não excedente a seis meses, devendo ser cumprida em jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, não prejudicando a frequência escolar ou jornada de

trabalho. A medida pode ser cumprida em hospitais, escolas, instituições socioassistenciais e outros estabelecimentos, conforme sugere a legislação, mas está aberta à inovação em todos os sentidos, redefinindo-a como um processo educativo. Fator importante é manter essas instituições definidas por meio de parcerias interinstitucionais, podendo percorrer por instituições de âmbito federal, estadual e/ou municipal, de modo a garantir a real execução da medida, não sendo permitidas ações que exponham os adolescentes a situações vexatórias, insalubres e perigosas. A medida de Liberdade Assistida (LA) consiste em acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente e pressupõe um acompanhamento sistemático. Evidencia-se especialmente por tratar-se de um acompanhamento individualizado, que exige um planejamento para contemplar a medida, que se fixa pelo prazo mínimo de seis meses.

As medidas devem contemplar o exposto pelo ECA, especialmente no que se refere à perspectiva da proteção integral, que preconiza a valorização dos aspectos pedagógicos na abordagem do adolescente em conflito com a lei. Ventura (2014) destaca que, em o SUAS incorporando a execução das medidas, faz-se necessário qualificar o olhar para a particularidade e a natureza destas, de modo a garantir a articulação entre a proteção integral e a proteção social, superando lógicas restritivas e coercitivas no campo do atendimento às necessidades sociais.

Encontramos como suporte teórico do Estatuto da Criança e do Adolescente a doutrina da proteção integral, cuja tese fundamental assevera incumbir à lei assegurar às crianças e adolescentes a satisfação de suas necessidades básicas. Assim pela nova legislação as crianças e adolescentes não podem mais ser tratados como meros objetos de intervenção do Estado, devendo-se agora reconhecê-los como sujeitos dos direitos elementares à pessoa humana, de maneira a propiciar o surgimento de verdadeira ponte de ouro entre a marginalidade e a cidadania plena (NETO, 1997, p. 42 apud VENTURA, 2014, p. 55).

A autora diz ainda que é preciso superar a lógica de programas isolados e garantir uma atuação articulada “com o acesso a serviços das demais políticas; a criação de fluxos que garantam o ‘caminhar protegido’ do usuário na rede; o planejamento coletivo de ações [...] que tenham como base o território; as necessidades sociais loco-regionais” (VENTURA, 2014, p. 67).

Nesse cenário, o município deixa de ser um mero executor das políticas traçadas pela União e pelo estado e assume, em conjunto com a sociedade civil, a iniciativa de pensar o melhor método de aplicação dessa medida e do desenvolvimento nas diretrizes por ele pensadas, considerando que este é o lugar onde se evidenciam as reais necessidades, os conflitos e as soluções vivenciados cotidianamente. É o espaço onde as políticas sociais devem funcionar

para atender as demandas individuais e coletivas – nesse caso, a política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

2 A SOCIOEDUCAÇÃO NO CONTEXTO CAPITALISTA

Este capítulo se propõe a explicitar as mediações realizadas pelo Estado frente à regularização dos conflitos advindos da relação capital e trabalho com face a política de atendimento a criança e ao adolescente, ou seja, conflitos oriundos do modo de produção capitalista, onde o processo de acumulação constitui uma relação entre trabalhadores e capitalistas, entendidos como aquele que vende sua força de trabalho como meio de garantir sua sobrevivência e aquele que detém os meios de produção. Nesse cenário cresce, então, o interesse dos capitalistas por extrair cada vez mais trabalho de menos trabalhadores. No modo de produção capitalista,

[...] produz-se uma ruptura entre a posse dos meios de produção e o trabalhador. Os meios de produção passam a ser propriedade do capitalista, pela expropriação, pela reprodução simples e ampliada/pela acumulação. O homem como disse Marx, se vê livre sem estar ligado ao senhor, pronto a oferecer sua força de trabalho como indivíduo, em troca de salário (FALEIROS, 2000, p. 42).

O trabalhador é subordinado aos desmandos do capital, não por uma escolha, mas pela necessidade de sobrevivência sua e da família. No modo de produção capitalista, aquele que não detém os meios de produção é obrigado a vender sua força de trabalho, sob as mais diversas condições e assim determina a lógica do sistema, que utiliza as mais diversas mediações para sustentar a expansão do capital. “Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida” (NETTO, 2001, p. 42-43).

O novo modo de produção exigia a concentração dos trabalhadores em um espaço específico: a fábrica, a indústria, lócus da concentração da produção, tendo em vista a expansão do capital. A máquina a vapor e o tear mecânico tornaram-se os verdadeiros deuses dos capitalistas, e a fábrica, o seu templo. Aos seus novos deuses não hesitavam em louvar continuamente, brindando-os com renovadas oferendas, mantendo-os alimentados da energia vital que roubavam dos trabalhadores, homens, mulheres, jovens, adultos e até mesmo crianças, expropriando-os de sua força de trabalho. O seu templo – a moderna indústria – permanecia sempre cheio, porém não de adoradores, mas de operários, cuja vida era cotidianamente sacrificada em nome da acumulação do capital e da produção da mais-valia (MARTINELLI, 2010, p. 36).

De acordo com Osterne (1986, p. 27), registra-se um acelerado processo de urbanização ocasionado pela aglutinação de grandes contingentes de força de trabalho. Desse modo, a massa

trabalhadora passa a habitar nas grandes cidades, em busca de atendimento às suas necessidades básicas, submetendo-se assim à exploração da sua força de trabalho em troca de salários miseráveis, o que resulta na precarização das condições de vida. Para Woicolesco e Bidarra (2011), a partir do século XX, a expansão do capitalismo trouxe alterações expressivas nas práticas e nos poderes do Estado, representados nas formas de consumo e nas relações geográficas. Ainda de acordo com as autoras, a contradição entre capital e trabalho, causou “[...] desequilíbrios regionais, migrações, criação de periferias, desenvolvimento urbano e modernização acelerada decorrentes e legitimadas pela industrialização e pela urbanização” (WOICOLESCO; BIDARRA, 2011, p. 50). A partir desse contexto, parafraseando Woicolesco e Bidarra (2011), vivenciam-se intensas mudanças de cunho político e econômico, um intenso e desenfreado crescimento urbano industrial que carregou consigo um aumento sem precedente do exército industrial de reserva, que por sua vez via-se cada vez mais à margem, ou seja, sem a garantia do ser cidadão, sem direito à cidadania e direito social.

O Estado vê-se, então, obrigado a assumir a tutela implantando políticas sociais, “como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais” com o objetivo de responder aos anseios da classe trabalhadora, além dos anseios do empresariado. A situação precária vivenciada pelas famílias dos trabalhadores levou a um movimento de efervescência, tendo como motor a revolta e união de forças das classes operárias em favor da luta por melhores condições de vida. Portanto, a política social foi “construída a partir das mobilizações operárias, sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais, no século XIX” (VIEIRA, 1992, p. 19).

Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado no reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos, consubstanciados nas políticas e serviços sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

A interferência do Estado se redefine: antes se atribuíam “algumas responsabilidades sociais, não com o fim de garantir o bem comum, mas com o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem”, complementado por ações de cunho caridoso e filantrópico apoiado pelas igrejas; com o surgimento do capitalismo, promove-se a proteção social, por meio de políticas sociais, garantindo assim as primeiras “regulamentações sociais e do trabalho pelo Estado” (BEHRING, 2008, p. 51).

As políticas sociais aparecem então, para Silva e Figueiredo (s/d, p. 3), como mediadoras no Estado capitalista, estão subordinadas aos interesses da acumulação e

reprodução do capital, sendo elas concebidas e implementadas no conjunto de ações de direção e controle social.

No Brasil elas emergem no final da República Velha, especialmente nos anos 20 do século XX, e começam a conquistar espaço no período getulista. Contudo, até a CF de 1988, o país não tinha um aparato jurídico-político que apontasse para a formação mínima de padrões de um Estado de Bem-Estar Social (PIANA, 2009).

No Brasil, a partir da década de 1930, instaura-se um padrão de proteção social, via políticas sociais, que tem como características respostas fragmentadas aos setores mais combativos e dinâmicos da economia brasileira, em que o Estado antecipa-se frente às demandas sociais, de modo a controlar os movimentos classistas e sociais que problematizam suas necessidades sociais em cena pública; a evitar a constituição de sujeitos políticos, fora da arena de controle do Estado, cuja consequência é a transmutação de direitos em concessões (TEIXEIRA, 2007, p. 48),

Na década de 1980, de acordo com Piana (2009), foram reorganizadas as políticas sociais contra a ditadura militar. Nos últimos anos, elas têm sido ocasião de debates no contexto das lutas pela democratização no país. O fato é que em função da crise da ditadura, do agravamento da questão social, do aumento da pobreza e da miséria e da luta pela democratização do país, Estado e sociedade, intensificam-se as discussões sobre as políticas sociais. Os anos 80 abriram as portas para as propostas neoliberais, findando as concepções do Estado, como instância mediadora da universalização dos direitos sociais. Cabe ressaltar que esse foi um período marcado pelas desigualdades sociais, mas também por conquistas democráticas sem precedentes na história política brasileira.

Diante do exposto, é possível constatar que a política de atendimento a crianças e adolescentes se constituiu no Brasil em um momento de transformações sociais, políticas e econômicas.

No país, a discussão acerca da política de atendimento à criança e ao adolescente remonta ao século XX. A preocupação da sociedade e do Estado brasileiro em relação à problemática criança e adolescente se caracterizou pela criação do primeiro Código de Menores pelo Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, e com ele também o primeiro Juízo de Menores do país. De acordo com Osterne (1986, p. 27), o “menor” constituía-se como responsabilidade dos Secretários de Segurança Pública e era tratado como um “caso de polícia”.

A preocupação com o sujeito infantil, portanto, passava a se instituir cada vez mais como um problema econômico e político, alvo de inquietações de ações médicas, morais e pedagógicas. Associada à intervenção da medicina, o

campo do Direito também se voltou para a infância, visto que o grande número de crianças que perambulavam pelas ruas passou a ser compreendido como causa do aumento da criminalidade (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p. 44).

Conhecido como Código Mello Matos, o Código de Menores de 1927 regulamentava a esfera de atendimento à infância abandonada ou ao delinquente, incorporando uma visão correcional disciplinar e higienista de proteção do meio e do indivíduo.

Características do Código de Menores de 1927: controle da infância abandonada e delinqüente através da garantia da ordem e da moral; visão higienista e repressora; facilitação da inserção da criança no trabalho; abrigo e internamento como forma corretiva básica; visão da infância como incapaz e perversa; poder absoluto do juiz sobre a família e a criança; implementação do menorismo com garantia de medidas especiais para os menores de 18 anos; estímulo ao trabalho e combate ao vício como forma de reabilitação (SILVA; MOTTI, 2001, p. 25).

Nessa perspectiva, surge na década de 1940 o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), órgão do Ministério da Justiça que funcionava como um análogo ao sistema penitenciário para a população menor de idade fazendo uso de correções repressivas. Na maioria dos estados brasileiros, este era vinculado às Secretarias de Justiça e um número significativo dos internos ingressavam e permaneciam na instituição devido ao seu risco potencial de vir a ser um delinquente; se objetivava retirar a criança do seio familiar devido à falta de recursos financeiros, o que por sua vez levaria esta família a produzir marginais. A orientação do SAM é, antes de tudo, correcional-repressiva, e seu sistema baseava-se em internatos, reformatórios e casas de correção, para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores carentes e abandonados (SARAIVA, 2005, p. 43).

O SAM torna-se um verdadeiro sintetizador das distorções nas formas de atendimento ao problema do Menor. Pretendia-se confundir o desaparecimento do problema do Menor, com a sua exclusão do convívio social, o que veio agravar de forma significativa a questão (OSTERNE, 1986, p. 28).

Nesse período outras entidades de atenção à criança e ao adolescente foram criadas segundo Faleiros (2000), como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada no ano de 1942 e coordenada pela primeira-dama do país, para atender famílias de pracinhas envolvidos na guerra, com o objetivo de coordenar os serviços sociais do governo, sendo formuladora e

executora da política governamental de assistência destinada à família, à maternidade e à infância.

Para Passone e Perez (2010), tais instituições balizaram o atendimento a famílias, crianças e jovens no período. Ali se aprofundou a prática higienista e repressiva, que privilegiava o internamento dos menores como principal tática de contenção e atendimento à criança e ao adolescente destituídos de status social.

No período de 1946-1964, nota-se que o discurso dominante perante a “questão social” é percebido como tendo um caráter tutelar, no qual se ressalta o controle estrito que as classes dominantes mantiveram sobre os setores dominados.

No contexto de controle social, segundo Osterne (1986, p. 30), o Estado como uma expressão dos grupos dominantes implanta-se no país com o Golpe de 1964: “[...] um governo autoritário que, por intermédio de mecanismos legislativos e institucionais, estabelece estratégias (revestidas de ideologia de modernização) necessárias para a nova ordem de expansão capitalista”. O Governo valoriza os efeitos repressivos da sua atuação em detrimento dos efeitos ideológicos e, nesse sentido, mais uma vez a “questão social” passa a ser vista como “caso de polícia”.

Além do colapso do populismo⁴, as classes populares foram brutalmente afastadas da participação política. Assistiu-se à repressão dos dissidentes, à contenção salarial, à concentração de renda. Suprimiram-se as eleições, os partidos políticos e as greves. Ocorreu enfraquecimento das organizações sindicais e conseqüentemente a exploração da mão-de-obra operária (CERQUEIRA FILHO, 1984).

Foi nesse contexto que, no final de 1964, mais especificamente em 1º de dezembro desse mesmo ano, com a Lei n. 4.513, definiu-se a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) e se criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Conforme Osterne (1986, p. 30-31) e Passetti (1986, p. 40), a FUNABEM, um órgão centralizado,

⁴ “Em primeiro lugar, o populismo é uma política de massas, vale dizer, é um fenômeno vinculado à proletarianização dos trabalhadores na sociedade complexa moderna, sendo indicativo de que tais trabalhadores não adquiriram consciência e sentimento de classe: não estão organizados e participando da política como classe. As massas, interpretadas pelo populismo, são originárias do proletariado, mas dele se distinguem por sua inconsciência das relações de espoliação sob as quais vivem. Só a superação desta condição de massificação permitiria a libertação do populismo ou a aquisição da verdadeira consciência de classe [...]. Em segundo lugar, o populismo está igualmente associado a uma certa conformação da classe dirigente, que perdeu sua representatividade e poder de exemplaridade, deixando de criar os valores e os estilos de vida orientadores de toda a sociedade. Em crise e sem condições de dirigir com segurança o Estado, a classe dominante precisa conquistar o apoio político das massas emergentes. Finalmente satisfeitas estas duas condições mais amplas, é preciso um terceiro elemento para completar o ciclo: o surgimento do líder populista, do homem carregado de carisma, capaz de mobilizar as massas e empolgar o poder” (GOMES, 2001, p. 24-25).

orientador e normativo foi criada com o objetivo de formular e implantar PNBEM, mediante o estudo do problema e o planejamento das soluções.

O tratamento à criança e ao adolescente na época da criação da FUNABEM se caracterizou como uma medida do Estado, na tentativa de solucionar a problemática do menor, que era percebido como uma ameaça de desestabilização de um sistema. “A FUNABEM nunca deveria ter existido [...]. Estas crianças são jogadas atrás das grades e intramuros em instituições falidas e o resultado aí está, prisões em massa” (LUPPI, 1987, p. 80).

Ainda de acordo com o mesmo autor, o erro mais grave da FUNABEM durante sua existência foi afastar crianças de suas famílias, embora na sua concepção colocasse como prioridade absoluta o não afastamento. “Sete milhões de menores perderam totalmente os vínculos com a família no país” (LUPPI, 1987, p. 81).

Esse sistema de atendimento, de acordo com Pereira e Mestriner (1999, p. 17-18), não correspondeu às exigências de superação do modelo anterior, visto que reiterou os princípios da centralização, da padronização e da massificação do atendimento, resultando em indicadores de ausência de participação da sociedade nos destinos dessa política e na manutenção da concepção ambígua – criança-menor – do atendimento.

No final dos anos 70, com o início da abertura democrática, um novo debate surgiu em torno do segmento criança e adolescente, que por sua vez vem para consagrar a doutrina da situação irregular⁵, tendo sido esta esboçada em um novo Código de Menores, promulgado em 10 de outubro de 1979⁶, conforme a Lei n. 6.697.

O Código de Menores de 1979, de acordo com afirmação de Silva e Motti (2001, p. 25), foi uma continuidade do Código de 1927, acentuando as disposições relativas ao abandono e à delinquência, pois trazia uma visão mais terapêutica ou de tratamento relativa ao infrator. Entretanto, dentro dos estabelecimentos e no processo de internamento, predominava a mesma visão moralista, de inibição dos desvios e de vícios na família ou na sociedade.

Código de Menores de 1979: visão autoritária da política; poder centralizador do Executivo e do juiz; repressão dos marginais, como anti-sociais; internamento e tratamento dos marginalizados ou periferizados, não integrados; visão da família e da criança como responsáveis pelas irregularidades; controle da assistência pela tecnocracia e pelos convênios;

⁵ “O artigo 2º do Código de menores de 1979 define Menor em Situação Irregular como os menores privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória; vítimas de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; em perigo moral, pois se encontravam, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes ou por sofrer exploração em atividade contrária aos bons costumes; privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; com desvios de conduta, em virtude de inadaptação familiar ou comunitária; do autor de infração penal” (GOLLO, 2006, s/p).

arbítrio de direitos do menor na sua defesa; prisão cautelar de menores (art. 99 parágrafo 4º) para apurar infração penal de natureza grave; internamento por condição de pobreza; abrigo de crianças; centralização executiva (SILVA; MOTTI, 2001, p. 26).

O tratamento adotado em relação ao “menor infrator”, conforme Pino (1989, p. 149), deixou a desejar quanto aos resultados, pois foi de internação ou simplesmente prisão, ignorando por completo a medida de “liberdade vigiada” (artigos 92-110 do Código de Menores). Muitas vezes as autoridades responsáveis não entregavam os menores à suas famílias mesmo em caso de delitos leves. A internação foi uma das grandes medidas para enfrentar o caso do menor infrator e também do desassistido, sendo que essa atitude mostra a prática secular de confinamento das classes populares.

É sob essas e outras condições que se observa no país o aparecimento dos movimentos populares,

[...] que surgem geralmente por iniciativa de um pequeno grupo [...]. Vão assumindo características próprias, ou seja, reivindicações. Resistência, denúncia, solidarismo, manifestações públicas, campanhas e assim por diante de acordo com seu grau de politização e conscientização (KLEINSCHMIDT; SILVA, 1985, p. 31).

A sociedade ficou marcada por um período de luta, que passou a exigir do Estado uma nova prática no enfrentamento da “questão social”. “As greves dos trabalhadores e a multiplicação de movimentos sociais passaram a configurar uma nova dimensão política de tratamento, pelo Estado e pelo capital, dos interesses da força de trabalho” (SPOSATI, 1987, p. 20). As mobilizações dos movimentos operários, como as greves ocorridas em Osasco e Contagem em 1961, receberam fortes repressões, as quais repercutiram até 1972/1973.

De acordo com Kleinschmidt e Silva (1985, p. 33), no período de 1973/1977 houve cerca de trinta e quatro mobilizações de protestos e outros e, no ano de 1979, ocorreram cento e oitenta e três greves. Segundo Belfiore (1985), os movimentos se davam por meio de passeatas, reivindicações coletivas e greves. As mobilizações foram canalizadas para a redação de uma nova carta constitucional e, em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil.

Esse panorama histórico de lutas e conquistas, especialmente no que se refere aos direitos de crianças e adolescentes, resultou em um marco maior, o ECA. Fazendo referência ao artigo 227, capítulo VII da CF, o ECA, em seu artigo 4º, define que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar comunitária, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão (BRASIL, 2016a, p. 54).

Tal conquista na CF resultou na elaboração do ECA, conforme Lei n. 8.069/90, de 13 de julho de 1990, considerado, de acordo Pereira e Mestriner (1999, p. 18), um avanço nos campos jurídico e social, em termos de concepção no trato com esse grupo etário, independentemente de sua condição de classe, etnia e cultura.

O ECA passou a considerar a doutrina da proteção integral como base e sistema para garantir os direitos de crianças e adolescentes como direitos humanos, extinguindo o conceito de “menores em situação irregular”. No Brasil, o ECA define como criança a pessoa na faixa etária compreendida entre zero e 12 anos; e adolescente, a pessoa da faixa etária entre 12 e 18 anos.

As crianças e os adolescentes não são mais considerados menores ou incapazes, mas pessoas em desenvolvimento para se tornarem protagonistas e sujeitos de direitos e passarem a assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade, em função do pleno desenvolvimento de sua personalidade, para crescer no seio da família em um ambiente de felicidade, amor e compreensão, preparando-os para uma vida independente na sociedade, de acordo com os ideais e direitos humanos, dignidade, tolerância, liberdade, igualdade (SILVA; MOTTI, 2001, p. 27).

O ECA considera crianças e adolescentes inimputáveis, ou seja, ainda sem maturidade para o entendimento do caráter ilícito do ato infracional praticado, dada a sua condição de pessoa em desenvolvimento. Nesse sentido, elimina-se a culpabilidade. Isso não significa deixar o autor de ato infracional isento de consequências, mas sim sujeito às normas das legislações especiais, que estabelecem procedimentos para a apuração do fato e aplicação das medidas próprias: as medidas socioeducativas (SILVA; MOTTI, 2001, p. 108 e 110).

Crianças e adolescentes são cidadãos protagonistas de sua trajetória de acordo com o seu desenvolvimento; crianças e adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e devem ter prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado; [...] o fim da política de abrigo é estabelecido, a não ser em casos excepcionais, ou seja, uma política de desinstitucionalização; a prioridade das medidas de proteção sobre as medidas socioeducativas é estabelecida, deixando-se de focalizar a política da infância nos abandonados e delinquentes; a prioridade para a convivência familiar e comunitária é estabelecida (SILVA; MOTTI, 2001, p. 33).

O ECA, em seu artigo 103, define o ato infracional como uma conduta descrita em lei como crime ou contravenção penal, cuja responsabilidade se dá a partir dos 12 anos. Nesse sentido as medidas socioeducativas são aplicáveis aos adolescentes, com idade entre 12 e 18 anos, autores de ato infracional, pela autoridade competente. À criança (assim definida a pessoa com até 12 anos de idade incompletos) que porventura cometer ato infracional, são aplicáveis as medidas de proteção especial (artigo 101 do ECA).

As medidas socioeducativas são estabelecidas no artigo 112 do Capítulo IV do ECA. São elas: “Advertência; Obrigação de reparar o dano; Prestação de serviço à comunidade; Liberdade assistida; Inserção em regime de semiliberdade; Internação em estabelecimento educacional; qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI” (BRASIL, 2016a, p. 30).

Na aplicação das medidas socioeducativas, o artigo 113 assinala que se levarão em conta as necessidades pedagógicas do adolescente, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Para que as medidas sejam aplicadas, isolada ou cumulativamente, é necessário que tenha havido o devido processo legal, com a presença do advogado de defesa (artigos 206 e 207 do ECA), ou seja, deve ser garantido um conjunto de ações que propiciem a educação formal, profissionalização, saúde, lazer e demais direitos assegurados legalmente (VOLPI, 2008, p. 14).

Embora a aplicação da medida dependa exclusivamente da Justiça da Infância e da Juventude, a sua operacionalização depende de um programa que estabeleça parcerias com órgãos públicos e organizações não-governamentais.

O atendimento baseia-se na ação de cunho educacional para possibilitar ao adolescente uma reflexão crítica acerca de sua realidade cotidiana. “[...] essa reflexão passa pela (re)interpretação da medida socioeducativa a ele aplicada pela autoridade competente, de seus direitos perante a lei e de seus deveres no cumprimento com eficácia da decisão judicial” (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 57). O ECA, ao tratar das medidas socioeducativas com vistas a sua operacionalização, baseia sua crença no ser humano, “[...] na sua capacidade de (re)descobrir valores a partir do contato direto com práticas educativas, que coerentemente, evidenciem tais valores”, crendo, assim, na capacidade da transformação do ser social. A lei possui fundamentalmente o caráter de “educar para um novo agir, que entendemos ser a formação humana” (WOICOLESCO; BIDARRA, 2011 p. 56).

A fim de compreendermos o caráter educacional das medidas socioeducativas amplamente discutido a partir da promulgação do ECA, Bisinoto (2012) problematiza a educação, tratando-a como um processo sociocultural de constituição das novas gerações, que ocorre a partir da apropriação de um conjunto de tradições, ideias, normas e valores veiculados

pela cultura. Ela afirma que, ao se apropriar da cultura e de tudo o que a espécie humana construiu, o homem se torna humano.

Dessa maneira, qualquer tipo de educação é, por natureza, eminentemente social. Ela se dá na família, na sociedade e em todas as instituições que buscam contribuir para o desenvolvimento humano, o qual é fruto de interações e relações interpessoais, situadas social e historicamente. Trata-se de uma perspectiva de educação como um processo de desenvolvimento humano, ou seja, de construção de um sujeito (BISINOTO et al., 2015, p. 578).

Parafraseando Zanella apud Bisinoto et al. (2015), a educação social, fundamentada nos ideais marxistas, tem como objetivo a superação das desigualdades por meio de ações pedagógicas, centradas no desenvolvimento da autonomia do sujeito, da emancipação e do empoderamento dos segmentos socialmente excluídos e que se encontram à margem, destacando aqui crianças e adolescentes. “[...] a educação social está presente nas ações de socioeducação enquanto fundamentos teóricos, conteúdos e nas metodologias requeridas para atuar em uma sociedade marcada por processos de dominação e exclusão” (BISINOTO et al., 2015, p. 581).

Com vistas a concretizar os avanços previstos no ECA e contribuir para a efetiva cidadania dos adolescentes em conflito com a lei, o CONANDA, responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e adolescência, pautado no princípio da democracia participativa, “tem buscado cumprir seu papel normatizador ampliando os debates e sua agenda com os demais atores do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD)” (BRASIL, 2006, p. 15).

O SGD tem o papel de, parafraseando Roesler e Martins (2011), promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos em sua totalidade, em prol de crianças e adolescentes, na busca pela garantia dos direitos fundamentais desse público, colocando-o a salvo de qualquer ameaça. Na perspectiva de sua concretização, em 2002 o CONANDA e a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH/SPDCA), em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FONACRIAD), realizaram diversos encontros estaduais e regionais para debater e avaliar com os operadores do SGD a proposta de lei de execução das medidas socioeducativas. Na ocasião,

debateu-se acerca da prática pedagógica desenvolvida nas Unidades Socioeducativas⁷, com vistas a subsidiar o CONANDA na elaboração de parâmetros e diretrizes para a execução das medidas socioeducativas (BRASIL, 2006).

Como resultado de tais encontros, em fevereiro de 2004, a SEDH, Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), em conjunto com o CONANDA e com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), sistematizaram e organizaram a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

A implementação do SINASE objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Persegue-se, ainda, a ideia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturado, principalmente, em bases éticas e pedagógicas (BRASIL, 2006, p. 16).

O SINASE trata especialmente do caráter pedagógico dos programas socioeducativos, que, de acordo com Woicolesco e Bidarra (2015), devem buscar se orientar em concepções pedagógicas de perspectiva transformadora. O adolescente deve ser alvo de ações socioeducativas que contribuam na sua formação de modo a torná-lo um cidadão autônomo, capaz de relacionar-se melhor consigo mesmo, com os outros e com todas as circunstâncias que possam levá-lo a reincidir na prática de atos infracionais. As ações socioeducativas procuram desenvolver no adolescente uma capacidade própria para tomar decisões fundamentais, pautado em critérios avaliativos, para o seu bem próprio e para o bem-comum, “aprendendo com a experiência acumulada individual e social” (BRASIL, 2006, p. 46).

Em se tratando de medidas em meio aberto, como a prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida, o SINASE destaca a importância de que haja um local específico para a sua execução, contando com salas de atendimento individuais e em grupo, sala de técnicos e demais condições para garantir que a estrutura física facilite o acompanhamento dos adolescentes e de seus familiares, com base em projeto político-pedagógico específico (WOICOLESCO; BIDARRA, 2015).

Com base nas diretrizes e orientações definidas pelo SINASE, a proposta educativa da está fundamentada nos seguintes princípios: fortalecer o processo pedagógico do atendimento em detrimento do caráter sancionatório voltado para desenvolvimento do adolescente com um ser único e em fase de desenvolvimento; respeitar os direitos humanos como princípio e

⁷Unidade Socioeducativa, conforme o SINASE, é o espaço arquitetônico que unifica, concentra, integra o atendimento ao adolescente com autonomia técnica e administrativa, com quadro próprio de pessoal, para o desenvolvimento de um programa de atendimento e um projeto pedagógico específico (BRASIL, 2006, p. 51).

condição indispensável a uma convivência coletiva, ética e democrática; valorizar as atividades artístico-culturais como forma de aprendizagem estimulando o processo de interação e integração do adolescente dentro das unidades, o que também deverá ser realizado considerando os conhecimentos e as experiências dos adolescentes; reconhecer e vivenciar durante o atendimento socioeducativo os valores de solidariedade, justiça social, responsabilidade e respeito à diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero e sexual, que são valores norteadores da construção coletiva de direitos e responsabilidades.

Como agente de mudanças, o educador deverá adotar posturas e atitudes que evidenciem sua crença na capacidade de transformação do adolescente, em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; disciplina como meio fundamental para realização da ação socioeducativa, construindo regras claras de convivência coletiva; protagonismo juvenil como forma de valorização de sua participação no processo de constituição como sujeitos autônomos, críticos, criativos, dotados de iniciativa; participação efetiva da família durante o cumprimento da medida socioeducativa e no acompanhamento do desenvolvimento pessoal e social do adolescente; fortalecimento do núcleo familiar por meio do resgate e o fortalecimento dos laços afetivos; trabalho pautado pelo princípio da incompletude institucional, visando à complementação das ações e responsabilidades dos órgãos de natureza pública que deve ser viabilizado por articulações permanentes; prática de atendimento, individual e coletivo, de acordo com as necessidades dos adolescentes em cumprimento de medidas; atendimento eminentemente de caráter pedagógico voltado à ressignificação de valores; formação continuada dos profissionais através de ações que sejam pertinentes ao trabalho socioeducativo, voltado para o desenvolvimento das competências pessoais, sociais, produtivas e cognitivas dos adolescentes; respeito ao devido processo legal para o adolescente acusado de prática de ato infracional; atendimento especializado para adolescentes com deficiência e saúde mental; ênfase no trabalho coletivo com embasamento teórico que possibilite a compreensão dos desafios a serem enfrentados; gestão democrática e participativa (BRASIL, 2006).

A ação socioeducativa dirigida deve respeitar as fases de desenvolvimento integral do adolescente levando em consideração suas potencialidades, sua objetividade, suas capacidades e suas limitações garantindo a particularização no seu acompanhamento. Portanto, o plano individual de atendimento (PIA) constitui-se em um instrumento pedagógico fundamental para garantir a equidade no processo socioeducativo (BRASIL, 2006, p. 49).

O debate sobre as medidas socioeducativas pressupõe promover uma ruptura com a prática de delitos, tendo em vista a concepção de adolescente e o tratamento pedagógico dado

a ele. “[...] a natureza não é de retribuição ao lesado, mas de sanção ao adolescente pela prática infracional, ao mesmo tempo em que garante a ele seus direitos e explicita suas obrigações” (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 65).

O grande mérito do ECA foi transformar crianças e adolescentes em cidadãos de sujeitos de direitos e deveres, estabelecendo as regras e colocando-as como prioridade absoluta dentro das políticas públicas, uma vez que traz princípios inovadores: amplia e divide a responsabilidade da família, do Estado, da sociedade e da comunidade na proteção integral de crianças e adolescentes; estabelece ainda um sistema participativo de formulação, controle e fiscalização das políticas públicas de atendimento entre o Estado, a sociedade civil e o município, deixando clara a necessidade de articulação entre ações governamentais e não-governamentais nos três níveis de governo.

As ações articuladas e um efetivo trabalho em rede, parafraseando Bisinoto (2012), possibilitam exercer influência sobre a vida dos adolescentes autores de atos infracionais, mediando reflexões acerca de sua história e favorecendo a construção de um projeto de vida que não mais envolva a quebra do pacto de convivência com o coletivo. “O adolescente precisa ser visto como um sujeito de direitos e ser responsabilizado ao discutir seus deveres diante da sociedade. As medidas socioeducativas são sanções, mas, sobretudo, instrumentos pedagógicos” (PAULUK apud BISINOTO et al., 2015, p. 131).

Nesse cenário, se faz necessária a articulação do sistema nacional socioeducativo nas três esferas de governo, com vistas à responsabilização do poder público e a afirmação do princípio da democracia participativa, disposto na CF e no ECA. A partir desses pressupostos, o SINASE reestabelece o caráter socioeducativo e pedagógico das medidas, além de demonstrar a necessidade da relação entre todas as esferas de governo, trazendo a intersetorialidade e a incompletude institucional como princípios das ações socioeducativas.

Quanto às funções de cada esfera, o SINASE estabelece como competência da União: formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo; elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os estados, o Distrito Federal e os municípios; prestar assistência técnica e suplementação financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas; instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida; contribuir para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo; estabelecer diretrizes sobre a organização e o funcionamento das unidades e dos programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas

de internação e semiliberdade; instituir e manter processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas; financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do SINASE e garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos aos gestores estaduais, distrital e municipais, para financiamento de programas de atendimento socioeducativo.

No que se refere aos estados, tem-se que esses devem: formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União; elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional; criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação; editar normas complementares para a organização e o funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais; estabelecer com os municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto; prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos municípios para a oferta regular de programas de meio aberto; garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional; garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional; cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema e cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade (BRASIL, 2012).

Aos municípios, cabe: formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo estado; elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual; criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto; editar normas complementares para a organização e o funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo; cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema e cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, as ações socioeducativas devem primar por atividades eminentemente educativas de caráter pedagógico e social, não deixando “margem para o caráter punitivo e/ou sancionatório da medida” (WOICOLESCO; BIDARRA, 2015, p. 57), e também são representativa da política pública que busca “resgatar a imensa dívida histórica da sociedade brasileira com a população adolescente (vítima principal dos altos índices de violência) e como contribuição à edificação de uma sociedade justa que zela por seus adolescentes” (BRASIL, 2013, p. 8).

Porém, apresentam-se desafios para a concretização dessa lógica, já que o caminho a ser traçado busca primeiramente o rompimento dos ciclos de violência vivenciados historicamente pelo público em questão, especialmente aqueles que não foram preparados para uma vida em liberdade, a partir de um padrão de sociabilidade ético e saudável. As medidas socioeducativas têm em seu seio a árdua tarefa de descriminalizar o adolescente, ao passo que possuem o papel de responsabilizá-lo frente à infração cometida.

Nesse sentido, conforme Oliveira e Przybysz (2011, p. 142), “a resposta do Estado frente ao adolescente autor de ato infracional se configura em uma junção de respostas [...] reprovando a conduta, como também prevenindo, com um olhar especial à promoção dos seus direitos”. Os autores salientam que as medidas socioeducativas são de certa forma uma resposta à sociedade frente ao cometimento de um ato infracional, uma atividade a qual possibilita o desestímulo ao cometimento de novos envolvimento infracionais; trata-se, sobretudo, de uma ação articuladora no processo de (re)socialização do adolescente, baseada em princípios educativos e pedagógicos.

O rompimento com o ciclo vicioso das práticas infracionais, no qual o adolescente se encontrara inserido antes de iniciar o processo socioeducativo, e a promoção de novos meios de socialização pelos quais o adolescente tenha condições de pautar-se em valores éticos e morais aceitáveis para o conjunto da sociedade, constitui-se o principal objetivo da socioeducação (SILVA, 2012, p. 109).

No contexto socioeducativo, pode-se vivenciar momentos que promovam novos meios de socialização nos quais o adolescente tenha condições de pautar-se. Assim, Roesler e Martins (2011) ressaltam que as medidas devem buscar a inserção e reinserção dos adolescentes na vida social e comunitária, dado que a partir dela é possível que o adolescente reflita sobre seus atos.

No que se refere à operacionalização dessas medidas, as autoras as entendem como uma ação responsabilizadora, de natureza sancionatória e conteúdo socioeducativo, sendo aplicadas somente a adolescente sentenciado. “Importante destacar que, apesar de se tratarem de sanções,

as medidas socioeducativas não são e não podem ser confundidas com penas” (BRASIL, 2016b, p. 24).

A compreensão da natureza jurídica das medidas socioeducativas, especialmente sobre o devido processo judicial, tem por finalidade promover o conhecimento dos limites legais para a atuação do Poder Judiciário, visto que as sanções somente podem ser impostas aos adolescentes nas situações autorizadas pela Lei, considerando os limites e circunstâncias previstas. Trata-se, portanto, do entendimento sobre os limites jurídicos para a intervenção do Estado na vida e na liberdade dos sujeitos (BRASIL, 2016b, p. 24).

O ECA não trouxe parâmetros quanto ao processo de execução das medidas socioeducativas, porém Roesler e Martins (2011) destacam que a execução destas já se inicia no momento em que a autoridade judiciária define a medida aplicada e a fundamenta a partir de parâmetros legais. O Caderno de Orientações Técnicas de MSE alerta que o processo pedagógico se inicia a partir do momento em que o profissional envolvido é capaz de fazer uma análise da medida aplicada, ou seja, tem capacidade de avaliar se esta foi proporcional ao ato cometido. “A natureza jurídica das medidas socioeducativas, da aplicação pelo judiciário à execução, precisa ser conhecida pelos profissionais que trabalham com os adolescentes, pois se trata de um componente inerente ao atendimento socioeducativo” (BRASIL, 2016b, p. 24).

O SINASE preconiza princípios que são parte fundamental do Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Dentre outros princípios, destacam-se: 1) respeito aos direitos humanos; 2) responsabilidade solidária da família, sociedade e Estado; 3) adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades; 4) prioridade absoluta; 5) legalidade; 6) respeito ao devido processo legal; 7) excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; 8) incolumidade, integridade física e segurança; 9) respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; 10) incompletude institucional; 11) garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência; 12) municipalização do atendimento; 13) descentralização político-administrativa; 14) gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; 15) corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas; 16) mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, pode-se afirmar que o SINASE regulamenta a aplicação/execução do conjunto de medidas socioeducativas, estabelece previsões normativas para a atuação do

Sistema de Justiça, das políticas setoriais e dos demais atores do sistema socioeducativo, além de ter a corresponsabilidade pelo acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (BRASIL, 2016b, p. 31-32).

Nesse contexto, entende-se que o Sistema Nacional Socioeducativo não se encontra isolado ou mesmo descontextualizado da política social expressa no país. Ferreira (2012) entende que a Política de Atendimento voltada à Criança e ao Adolescente abrange as mais diversas áreas, como educação, cultura, lazer, trabalho, saúde, previdência e assistência social, sendo esta última direcionada a crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados, bem como às suas respectivas famílias.

Por esse motivo, para Souza (2010), torna-se fundamental estabelecer a aproximação dessa política com o SUAS, parte integrante da Política de Assistência Social no país. A assistência social é definida como uma política de enfrentamento das questões advindas dos setores mais vulneráveis.

Com a LOAS n. 8.742/93, a PNAS, aprovada em 1998 e atualizada em 2004, juntamente com a Norma Operacional Básica que regula o Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/2005), os serviços, programas e projetos sociais pautados em proteções afiançadas, descentralizadas e municipalizadas passam a estruturar-se a partir da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade (BRASIL, 2004). Conforme a PNAS (BRASIL, 2004), a proteção social básica estabelece estratégias de proteção para situações de risco social. Esse nível de proteção busca desenvolver potencialidades/aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 27-28).

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos CRAS e em outras unidades básicas e públicas de Assistência Social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de Assistência Social da área de abrangência dos CRAS.

A proteção social especial é a modalidade na qual o atendimento passa a ser ofertado às famílias e aos 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. Proteção Social Especial de Média Complexidade é uma forma de atendimento

direcionado a pessoas e famílias cujos direitos foram violados, porém os vínculos familiares e afetivos não foram rompidos. A Alta Complexidade atende àquelas pessoas e famílias que tiveram seus direitos violados e cujos vínculos se encontram rompidos ou sob ameaça de rompimento (BRASIL, 2004).

No que diz respeito a crianças e adolescentes, Ferreira (2012) destaca que no âmbito da promoção dos direitos desse público e com a descentralização das políticas sociais, o modelo de gestão plena – Proteção Social Básica e Especial – oferece serviços/programas e projetos para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, tais como ações socioeducativas; atendimentos para vítimas de exploração e/ou abuso sexual, abrigos, albergues, moradias provisórias e família acolhedora, entre outros.

Ainda conforme explicitado pela autora e estabelecido pela PNAS, o equipamento criado para atender às demandas vinculadas à Proteção Social Especial foram os CREAS, que ofertam serviços direcionados para enfrentamento de violência, abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes, orientação e apoio especializados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, serviços de orientação e acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e de PSC. A gestão de ambos os equipamentos compreende participação governamental e da sociedade civil organizada. Isso, de acordo com Ferreira (2012), exige manter uma relação direta com o SGD, com políticas na área da infância, controle social e garantia dos direitos desse segmento.

3 A MUNICIPALIZAÇÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO EM MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ

3.1 O CAMINHO METODOLÓGICO

A presente pesquisa baseia-se na realidade concreta da autora, que buscou ao longo da pesquisa expressar suas experiências apreendidas e explicitadas no campo do conhecimento científico. Nesse sentido, ressalta-se a importância da teoria social para analisar a sociedade, tomando como base as experiências sociais.

Experiências que pelo trabalho, cultura, lazer e política viabilizam a transformação do homem; homem que na concretização das duas experiências sociais faz história; história que representa as experiências sociais, que se constrói pela ação, que clarifica, que interpreta e que instrumentaliza o processo de reintegração do homem numa realidade concreta; realidade concreta que é apreendida, analisada e explicitada nas suas múltiplas determinações por meio do conhecimento científico; conhecimento que representa formas de se expressar do homem e da sociedade no mundo das artes, da política e do trabalho; trabalho que nem sempre realiza o desejo do homem, mas que o transforma (SETUBAL, 1995, p. 29).

Para Gil (2008), a pesquisa tem como objetivo fundamental a descoberta de respostas para problemas apresentados pela realidade social, mediante o emprego de procedimentos científicos, o que permite a obtenção de novos conhecimentos e a transformação do ser, como sujeito que constrói sua história de forma dinâmica na sua interação com o meio.

Nesse sentido, elencou-se como problemática que a pesquisa se propôs a responder: o processo de operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto permite sua efetivação em consonância com as legislações de proteção aos adolescentes, nos municípios de pequeno porte da região sudoeste do Paraná?

Para responder e compreender tal processo, traçou-se um caminho metodológico. O método de pesquisa, de acordo com Marconi e Lakatos (1991, p. 83), é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com segurança e economia, permite alcançar o objetivo, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando nas decisões do pesquisador.

Como percurso metodológico, se fez uso da pesquisa bibliográfica, documental e de campo, sendo que a primeira, de acordo com Gil (2008), é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Para ele: “A pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados senão com base em dados secundários” (GIL, 2008, p. 50). No que diz respeito à pesquisa documental, destaca-se que

A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008, p. 51).

O estudo bibliográfico partiu da identificação de autores e textos que auxiliaram no processo de construção do conhecimento sobre o tema municipalização da socioeducação. A partir da revisão bibliográfica e aproximação com autores que já debateram sobre a temática, escolheu-se o conjunto de bibliografias que expressam o esforço em resgatar o objeto de estudo, considerando não apenas as construções teóricas mais relevantes, mas também os pensamentos expressos em teses, dissertações e artigos.

Para tanto, trata-se da construção do sistema socioeducativo atual, baseando-se nas legislações e nos aspectos teóricos e metodológicos que permeiam essa discussão. A contextualização teórico-histórica do processo de municipalização e da legislação referente à criança e ao adolescente viabilizou não só a aproximação à Política de Assistência Social, mas também a apreensão dos documentos atuais que regem o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e que se encontram em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

Com o intuito de qualificar o objeto de estudo, utilizou-se da pesquisa documental a partir do manuseio de atas, planos, projetos, resoluções e portarias. Registra-se que, para levantamento de dados nos municípios pesquisados, a pesquisadora munuiu-se do Termo de Ciência do Responsável pelo Campo de Estudo (Apêndice I).

A abordagem utilizada é a qualitativa, sobre a qual Minayo explica:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1994, p. 21-22).

A escolha pela abordagem qualitativa deu-se em decorrência do entendimento de que, como afirma a mesma autora, ela possibilita aprofundar-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, aqui expresso na operacionalização do processo de municipalização da

socioeducação em Microrregiões do Sudoeste do Paraná, fato esse que não admite visões isoladas, parceladas e estanques.

De acordo com Gil (2008, p. 89), a pesquisa abrange um universo de elementos tão grande que muitas vezes se torna impossível considerá-lo em sua totalidade. Nesse sentido, o mais frequente é trabalhar com uma amostra, uma pequena parte dos elementos que compõem o universo. Nesse sentido, descrevem-se abaixo os critérios delimitadores desta pesquisa.

De acordo com os dados coletados junto ao site do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), o universo da pesquisa abrange uma região constituída por 42 municípios⁸, localizada no Terceiro Planalto Paranaense, com área de 1.163.842,64 hectares, correspondendo a cerca de 6% do território estadual. Esse território, denominado de Mesorregião Geográfica do Sudoeste do Paraná, é dividido em 03 microrregiões: Capanema, Francisco Beltrão e Pato Branco. Desse universo, optou-se por trabalhar com as microrregiões de Capanema e Francisco Beltrão, as quais abrangem 27 municípios⁹. A partir desse dado, é possível descrever a pesquisa como de caráter intencional, que para Gil (2008, p. 94) “constitui um tipo de amostragem não probabilística e consiste em selecionar um subgrupo” que possa ser considerado representativo do todo. Diante dessa composição, definiu-se como critério delimitador selecionar os municípios que segundo o IPARDES (2016) possuem tendência a experimentar ritmos de incremento populacional até 2030¹⁰, chegando-se a um total de 11 municípios. Por fim, procedeu-se à aplicação do critério final, isto é, pesquisar as cidades que atualmente não possuem CREAS. A amostra resultou em 07 municípios, sendo eles: Ampére; Realeza; Salto do Lontra; Santa Izabel do Oeste; Marmeleiro; Pinhal de São Bento e Capanema (IPARDES, 2016). Esses municípios, conforme

⁸ Mesorregião Sudoeste do Paraná: Ampére; Barracão; Bela Vista da Caroba; Boa Esperança do Iguaçu; Bom Jesus do Sul; Bom Sucesso do Sul; Capanema; Chopinzinho; Clevelândia; Coronel Domingos Soares; Coronel Vivida; Cruzeiro do Iguaçu; Dois Vizinhos; Enéas Marques; Flor da Serra do Sul; Francisco Beltrão; Honório Serpa; Itapejara do Oeste; Manfrinópolis; Mangueirinha; Mariópolis; Marmeleiro; Nova Esperança do Sudoeste; Nova Prata do Iguaçu; Palmas; Pato Branco; Pérola do Oeste; Pinhal de São Bento; Planalto; Pranchita; Realeza; Renascença; Salgado Filho; Salto do Lontra; Santa Izabel do Oeste; Santo Antônio do Sudoeste; São João; São Jorge D'Oeste; Saudade do Iguaçu; Sulina; Verê; Vitorino (AMSOP, 2017).

⁹ Microrregião de Capanema e Francisco Beltrão: Ampére; Barracão; Bela Vista da Caroba; Boa Esperança do Iguaçu; Bom Jesus do Sul; Capanema; Cruzeiro do Iguaçu; Dois Vizinhos; Enéas Marques; Flor da Serra do Sul; Francisco Beltrão; Manfrinópolis; Marmeleiro; Nova Esperança do Sudoeste; Nova Prata do Iguaçu; Pérola D'Oeste; Pinhal de São Bento; Planalto; Pranchita; Realeza; Renascença; Salgado Filho; Salto do Lontra; Santa Izabel do Oeste; Santo Antônio do Sudoeste; São Jorge do Oeste e Verê (IPARDES, 2016).

¹⁰ Municípios com tendência a incremento populacional até 2030: Ampére; Barracão; Dois Vizinhos; Francisco Beltrão; Realeza; Salto do Lontra; Santa Izabel do Oeste; Santo Antônio do Sudoeste; Marmeleiro; Pinhal de São Bento e Capanema (IPARDES, 2016).

a PNAS, caracterizam-se como municípios de pequeno porte, ou seja, possuem número de habitantes que variam entre 05 e 20 mil pessoas¹¹.

Por fim, os critérios delimitadores da pesquisa utilizados são: 1) municípios de pequeno porte; 2) municípios que não possuem CREAS; 3) municípios que têm tendência a experimentar ritmos de incremento populacional até 2030.

Os dados foram coletados por meio de entrevista, momento em que a investigadora se apresentou frente ao investigado e lhe fez perguntas, com o objetivo de obter os dados que interessavam à pesquisa, o que segundo Gil (2008, p. 11) é uma forma de interação social, uma forma de diálogo assimétrico entre os sujeitos que participam da ação.

A entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais. Psicólogos, sociólogos, pedagogos, assistentes sociais e praticamente todos os outros profissionais que tratam de problemas humanos valem-se dessa técnica, não apenas para coleta de dados, mas também com objetivos voltados para diagnóstico e orientação (GIL, 2008, p. 11).

De acordo com o mesmo autor, dentre as técnicas de pesquisa, a entrevista é a que apresenta maior flexibilidade. No caso do presente estudo, ela se caracteriza como semiestruturada.

No planejamento da pesquisa, decidiu-se que a entrevista seria realizada com os sete (7) gestores do programa de medidas em meio aberto dos municípios que compõem a amostra. Porém, durante o processo de realização o número de entrevistados ampliou-se para dezesseis (16). Isso se deve ao fato de que, nos municípios em que as entrevistas foram realizadas, nenhum gestor se propôs a falar sozinho, solicitando sempre a presença de um técnico que executa as ações direcionadas às medidas socioeducativas. Destaca-se ainda que, em três (3) municípios, os entrevistados não foram os secretários de assistência social e sim somente os técnicos e ocupantes de cargos administrativos. Nesse cenário, um dos municípios não possuía secretária de assistência nomeada, estando sob a supervisão de uma coordenadora do Centro de Referência da Assistência Social, que também não quis participar da entrevista.

A pesquisa de campo se deu a partir de entrevistas semiestruturadas (Apêndice II), realizadas com os gestores (secretários de assistência social) e técnicos que atuam junto à política de assistência social em municípios de Microrregiões do Sudoeste do Paraná. Todos os

¹¹ Porte dos municípios (PNAS): “Os dados gerais do país permitem uma análise situacional global e sugerem, ao mesmo tempo, a necessidade de confrontá-los com a realidade vivenciada no âmbito dos municípios brasileiros, considerando pelo menos seus grandes grupos: municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes; municípios pequenos 2: com população entre 20.001 e 50.000 habitantes; municípios médios: com população entre 50.001 e 100.000 habitantes; municípios grandes: com população entre 100.001 e 900.000 habitante; metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes” (BRASIL, 2004, p. 18).

partícipes da pesquisa foram submetidos à consulta de aceite em participar da pesquisa, que fora realizada face a face, nos seus respectivos municípios. Segundo Gonsalves, (2001, p. 67),

A pesquisa de campo é o tipo de pesquisa que pretende buscar a informação diretamente com a população pesquisada. Ela exige do pesquisador um encontro mais direto. Nesse caso, o pesquisador precisa ir ao espaço onde o fenômeno ocorre, ou ocorreu e reunir um conjunto de informações a serem documentadas.

Fora realizado contato prévio para sensibilização dos gestores das secretarias municipais de assistência social de seus respectivos municípios, a partir de meio telefônico, estabelecendo data e horário para realização das entrevistas e análise documental. Na data agendada, fora disponibilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice III), reforçando-se que a participação na pesquisa é voluntária, sendo o sigilo garantido pela não identificação do entrevistado. O termo também expõe o objetivo geral da pesquisa e da entrevista em si, assim como apresenta os recursos para o registro dos dados. As entrevistas foram, então, gravadas e transcritas segundo a autorização dos pesquisados.

Cabe salientar que as falas não serão apresentadas por sujeito entrevistado, mas acrescidas umas às outras em todo o percurso da análise, havendo apenas a diferenciação por município, optando-se por identificar os sujeitos da forma que segue: Município 1 (M1) Município 2 (M2); Município 3 (M3); Município 4 (M4); Município 5 (M5); Município 6 (M6) e Município 7 (M7).

Quadro 01 - Caracterização dos profissionais que contribuíram no acréscimo da pesquisa

Identificação	Formação	Cargo/Função	Tempo que atua na Assistência Social
Município 1 (M1)	Psicologia	Psicóloga	03 meses
	Serviço Social	assistente social	não especificado
Município 2 (M2)	Serviço Social	assistente social	05 anos
	Serviço Social	chefe de divisão	01 ano
Município 3 (M3)	Pedagogia	secretária executiva	06 meses
	Pedagogia	gestora municipal	06 meses
	Serviço Social	assistente social	03 anos
Município 4 (M4)	Biologia	secretária de assistência social	01 ano e 06 meses

	Serviço Social	assistente social	03 anos e 06 meses
Município 5 (M5)	Biologia	secretária de assistência social	05 anos
	Administração	técnica administrativa	17 anos
Município 6 (M6)	Serviço Social/Pedagogia	assistente social	01 ano e 06 meses
	Pedagogia	secretária de assistência social	06 meses
	Psicologia	Psicóloga	05 anos
Município 7 (M7)	Psicologia	Psicóloga	02 anos e 06 meses
	Serviço Social	técnica administrativa	05 anos e 06 meses

Fonte: Investigação de campo realizada pela pesquisadora/2017.

Os dados do quadro acima foram coletados durante a entrevista e revelam que os profissionais se encontram diretamente ligados à política de assistência social de seus respectivos municípios.

Não foram observados maiores percalços no decorrer da realização da pesquisa, destacando-se o grande apoio recebido dos gestores e técnicos no tocante às visitas nas instituições, bem como para a realização das respectivas entrevistas. Esses profissionais consideram a pesquisa como um instrumento mediador na atuação frente à melhoria da operacionalização das medidas socioeducativas.

A pesquisa ofereceu risco mínimo, tendo em vista tratar-se de um levantamento de informações sobre a situação dos programas de medidas em meio aberto nos municípios de pequeno porte de Microrregiões do Sudoeste do Paraná. Nesse sentido, o resultado apresentado pode gerar certo desconforto aos gestores das Instituições, caso o levantamento das informações demonstre que os programas não se efetivam conforme defesa do ECA, do SUAS e do SINASE, mas também pode sensibilizá-los a buscar alternativas para qualificar o trabalho por eles realizado, validando assim a presente pesquisa.

A pesquisa respaldar-se-á no Código de Ética do Assistente Social, que em seu artigo 2º do Título II resguarda os direitos de participação de indivíduos ou grupos envolvidos em seu trabalho, bem como no Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos, que na Resolução n. 210/2016, Artigo 3º, trata dos princípios éticos das pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, garantindo a privacidade dos participantes.

No que se refere à metodologia empregada para a análise dos dados, entre as diversas opções existentes no contexto da pesquisa qualitativa, optou-se pela análise de conteúdo, sendo esta considerada a mais adequada para atender aos objetivos propostos pela pesquisa. Como destaca Silva e Silva (2001), a análise de conteúdo é o procedimento metodológico que possibilita desenvolver o estudo, orientado no sentido de trabalhar, sistematicamente, discursos para resgatar concepções de autores sobre os temas indicados. A análise de conteúdo consiste em

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 1979, p. 42).

A análise dos dados coletados envolve desde a leitura/organização do material até a publicação deste. Nesse sentido, para atingir os significados manifestos no material qualitativo disposto, pretende-se utilizar neste estudo a organização dos dados por tema. Para Minayo (1994) a análise temática desdobra-se em três etapas: 1) a pré-análise, que está composta pela leitura flutuante, a constituição do *corpus* e por fim a formulação de pressupostos e objetivos, ou seja, nesta fase organiza-se todo o material a fim de constituir temáticas adequadas ao objetivo do estudo; 2) a exploração do material, em que se explora material, os dados brutos são trabalhados a fim de alcançar o núcleo de compreensão do texto; e 3) o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação, momento em que os resultados brutos são submetidos à interpretação.

Na pesquisa, optou-se pelas seguintes temáticas, que compreendem a operacionalização do processo de municipalização do sistema socioeducativo:

1) Municipalização: será averiguado o papel dos municípios na operacionalização da política de atendimento à criança e ao adolescente, os agentes envolvidos no processo de municipalização, a articulação com a rede de atendimento, serviços, programas e projetos que visem a atender os direitos dos adolescentes, fornecendo os meios necessários ao pleno funcionamento, constituição e atuação do CMDCA, estrutura física e estrutura material.

2) Gestão: se observará a elaboração de diagnósticos socioterritoriais, mapeamento da rede de serviços, definição de fluxos, competências e procedimentos, elaboração do plano municipal de atendimento socioeducativo, normas complementares para organização e funcionamento dos programas, supervisão técnica das entidades de atendimento, encaminhamentos submetidos ao conselho dos direitos da criança e do adolescente, convênios,

termos de parceria e outras formas de contratos destinados ao atendimento dos adolescente, constituição do quadro de profissionais, estratégias para a formação continuada dos profissionais, condições de trabalho, financiamento da política de atendimento socioeducativo.

3) Socioeducação: avaliar-se-á a natureza sociopedagógica das medidas socioeducativas, condicionada aos direitos fundamentais como educação, esporte, lazer, profissionalização, visitas institucionais, visitas domiciliares, reuniões, desenvolvimento do Plano Individual de Atendimento (PIA), convivência familiar e comunitárias, como se efetiva o contato com as famílias, seu fortalecimento e sua função protetiva, orientações e apoio sociofamiliar.

Destaca-se ainda que, para a realização da pesquisa, foram municiados, nos termos e normas do Comitê de Ética e Pesquisa em seres humanos (CEP), nos termos da Resolução n. 466/2012 CNS/MS e suas complementares (BRASIL, 2017), diversos documentos, os quais foram anexados ao projeto de pesquisa e apresentados em banca de qualificação. Entre eles, constam o Termo de Ciência do Responsável pelo Campo de Estudo, Termo de Compromisso Livre Esclarecido para as entrevistas e Declaração da pesquisadora de que a coleta não havia sido iniciada antes da aprovação do projeto pelo CEP, a qual se deu em 29 de maio de 2017 (Apêndice IV).

4 O CAMPO DE ANÁLISE

4.1 O RETRATO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ

Para compreender o processo de municipalização da socioeducação em municípios de pequeno porte de Microrregiões do Sudoeste do Paraná, foram realizados alguns questionamentos junto aos entrevistados, entre os quais destacam-se perguntas associadas a funcionamento, constituição e atuação do CMDCA; inscrições das entidades junto a esses Conselhos e articulação com a rede de atendimento; serviços programas e projetos que visem a atender crianças e adolescentes, estrutura física e material, bem como entendimento dos gestores e executores sobre a municipalização das políticas sociais, em especial as que visam ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei e que estejam em cumprimento de medida em meio aberto.

Em se tratando do princípio da municipalização da socioeducação, especialmente da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, o ECA, em seu artigo 88, e a PNAS no país, bem como a estruturação do Sistema Único da Assistência Social, o qual organiza os serviços de assistência social de forma descentralizada e participativa, entendem a incorporação da execução das medidas socioeducativas de LA e Prestação de Serviço à Comunidade como um dos serviços existentes junto aos equipamentos socioassistenciais. A proposta adotada pelo SUAS apresenta como balizador para a execução das medidas a Tipificação dos Serviços Sociassistenciais e sinaliza que tal serviço tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve, portanto, contribuir para o acesso a direitos e a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens (CNAS, 2009). Sendo assim, com vistas a analisar a realidade vivenciada por esses municípios, partiu-se da compreensão dos entrevistados sobre o processo de municipalização das MSE em Meio Aberto e o processo de mobilização pós SINASE, marco do trabalho de implantação e implementação do sistema socioeducativo em meio aberto em seus respectivos municípios.

Conforme explicitado nas falas, a municipalização das medidas socioeducativas a partir da implementação do sistema socioeducativo configurou-se basicamente com a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social:

Desde quando eu comecei trabalhar no CRAS todas as medidas já eram lá (M7).

Tal fato é reforçado na declaração do entrevistado do **M3**:

[...] acho que foi quando começou a construção do CRAS, antes disso era muito pouco, era o Estado, a própria polícia muitas vezes.

O entrevistado em questão sinaliza que esse processo é novo para os municípios e contextualiza afirmando que antes a Secretaria de Assistência Social não assumia a responsabilidade direta nesses casos. É importante pontuar que a PNAS possibilitou que fossem estruturados em todos os municípios espaços para garantir um trabalho direto e indireto a indivíduos e suas famílias, os quais de uma forma ou outra tiveram seus direitos violados. Tal fato encontra-se expresso na declaração dos profissionais dos **M5** e **M6**:

Desde que eu tenho conhecimento no nosso município é da secretaria municipal de assistência social (M6).

De 2005 para cá que começou a se estruturar esses programas da medida socioeducativa, antes era a APMI que era responsável. Depois que foi mudando para órgão gestor, é muito recente, foi a partir da tipificação de 2009 (M5).

Ainda sobre a municipalização do sistema socioeducativo, as falas a seguir pontuam que essa realidade também fora possível especialmente a partir da existência/implantação dos Fóruns, antes regionalizados:

Eu acredito que foi quando veio a comarca para cá, mas isso foi antes de nós entrarmos trabalhar aqui, acho que uns dois anos antes de eu entrar, então faz uns sete anos mais ou menos (M2)

Em 2010 quando eu entrei quem executava era o CT no município. A partir do momento que instaurou o Fórum no município [...] o promotor naquela época queria instaurar uma guarda mirim ou algo do gênero [...]. O projeto tinha profissionais da polícia, CT da assistência social, foi feito uma equipe e tinha que executar aquilo daquela forma [...] quando ele saiu ficou só no CRAS. Em 2013/2014 começamos a modificar e a partir do SINASE fizemos o plano (M1)

O Sistema de Justiça, nesse contexto, conforme explicitado nas falas, como a instituição que representa o poder fiscalizador da implementação das políticas sociais, o que por sua vez imprime que o município conduza tais políticas conforme o preconizado. A partir do exposto, pode-se definir que nos municípios onde a pesquisa fora realizada os gestores e executores das medidas socioeducativas em meio aberto caminham entre o promotor, a secretaria municipal de assistência social e o equipamento CRAS.

Em se tratando das medidas socioeducativas, compete ao Poder Judiciário conhecer as representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração do ato infracional atribuído ao adolescente, aplicando as medidas cabíveis; conceder a remissão, como forma de suspensão ou extinção do processo, conforme o artigo 148 do ECA. Ao Ministério Público, cabe conceder a remissão como forma de exclusão do processo; promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes, na forma do artigo 201 do ECA. À Secretaria de Assistência Social compete a execução da medida aplicada, o que implica oferecer orientação e atendimento aos adolescentes e suas famílias, proporcionando a inserção em programas/projetos sociais, bem como articular a rede de atendimento.

O SGD ao adolescente em conflito com a lei, partindo da legalidade como princípio da análise da conduta infracional, reconheceu como direito a existência do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório e da privação de liberdade como medida excepcional (MENESES, 2006).

O representante do **M4**, quando questionado sobre o entendimento do processo de municipalização e como ele se estabeleceu em sua cidade, relatou desconhecer essa estruturação:

Eu particularmente não sei (M4)

Ele também proferiu contextualizar a atual forma de trabalho, suas dificuldades e a importância de implementar um serviço que de fato corrobore com a realidade que se apresenta.

Ainda na perspectiva da municipalização, foi perguntado aos entrevistados sobre a forma pela qual se dá o funcionamento, a constituição e atuação do CMDCA em seus respectivos municípios, considerando que este tem por atribuição deliberar, formular e fiscalizar a política voltada à infância e adolescência, zelando pela igualdade de acesso e o exercício efetivo dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, bem como propor prioridades quanto à formulação de programas, planos e projetos. Cabe, ainda, a este órgão comunicar à sociedade sobre a situação social, econômica e cultural de crianças e adolescentes; promover a cada dois anos a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; proceder ao registro das entidades municipais de atendimento a este público e administrar o Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. As falas dos representantes dos municípios caracterizam o funcionamento dos CMDCA's:

O Conselho se reúne a cada mês, com data organizada pelo conselho. Os conselheiros às vezes vêm, às vezes não, tem vezes que a mesa fica toda rodeada que até pensamos que estão preocupados com a política de atendimento à criança, mas por vezes ligamos e comparecem três ou quatro, depende, mesmo com calendário anual já estabelecido, isso ainda acontece (M6)

Quanto ao funcionamento, o Conselho tem regimento interno se não me engano, tem reunião uma vez ao mês, toda quinta, quando precisa fazemos algumas extraordinárias. Muitas vezes precisamos ligar umas dez vezes para os conselheiros virem, às vezes no momento da reunião, porque ninguém está interessado (M1)

Nas declarações acima, os entrevistados dos municípios destacam que possuem um calendário anual de reuniões instituído, com o objetivo de organizar e preestabelecer uma agenda, entendendo que tal ação se configura como um instrumento de planejamento. Planejar as reuniões possibilita que todos os envolvidos possam se organizar no seu dia a dia, mas mesmo assim as declarações dos municípios expressam a dificuldade na participação dos conselheiros, que mesmo com um calendário predefinido não comparecem às reuniões sem que se façam várias ligações para lembrá-los. Vale destacar que, apesar do esforço dos organizadores da reunião em contatar os envolvidos, esse movimento, que acontece momentos antes ou mesmo na hora da reunião, não garante que haja de fato a participação, o que por sua vez pode não produzir os efeitos esperados, ou não atender aos objetivos propostos na pauta. Situações semelhantes são relatadas nas falas dos entrevistados de **M5**, que dizem:

As reuniões ordinárias são mensais e obrigatórias, se tiver alguma extraordinária nós chamamos também. Até ano passado os conselheiros compareciam sem dificuldades nas reuniões, mas esse ano está complicado. Convocamos para as reuniões, eles não vêm. Tem que ligar atrás quando tem algo para aprovar, é bem complicado.

Os representantes da secretaria de Assistência Social e também membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do **M4** expõem que também possuem um calendário anual de reuniões:

Temos um calendário anual, fazemos sempre na última quarta-feira do mês um encontro, fora algumas reuniões extraordinárias que precisamos fazer, mas é sempre bem tabelado essas reuniões.

O que difere é que estes declaram que a participação é bem representativa:

[...] a frequência nas reuniões é bastante significativa (M4).

Isso também aparece na declaração do entrevistado de **M3**, que diz:

O conselho é paritário e até bem participativo, sempre estamos conversando com eles, interagindo (M3).

Ainda sob a lógica de compreender o funcionamento dos Conselhos, um novo elemento surge durante a entrevista em dois dos municípios. Os entrevistados ponderam sobre os Regimentos Internos. O representante de **M2** relata que

Embora nosso regimento interno do CMDCA esteja bem antigo as reuniões ordinárias são para acontecer uma vez ao mês, destaco que a composição do conselho é paritária. Logo depois que foram criados o conselho e o fundo criaram logo na sequência o regimento, porém ele nunca foi revisado [...]. Então esse é um processo que vamos ter que fazer pela frente. Mas ele existe, antigo, desatualizado, mas existe (M2).

Não temos regimento interno, nos encontramos quantas vezes forem necessárias, uma vez por mês ordinária e a extraordinária sempre que necessário. A participação é boa (M7).

Das questões relacionadas às normativas dos Conselhos, vale destacar que o Regimento Interno dos Conselhos de Direitos tem a função de atribuir normas de condutas e procedimentos pré-estabelecidos para o desempenho de suas funções. O documento em questão traz em seu texto mecanismos que garantem o pleno funcionamento do conselho e deve ser elaborado e aprovado pelo próprio órgão, respeitando as regras da sua lei de criação no município, bem como as estabelecidas no ECA. O **M2** sinaliza que a construção deste documento foi iniciada ao tempo em que se deu a criação dos conselhos, bem como do fundo municipal, porém lança que até o momento tal regimento não passou por nenhum processo de revisão, o que por sua vez pode não favorecer para que seu texto contribua como um instrumento de gestão e controle social. O regimento é o guia para o funcionamento desses conselhos e, por isso, deve estar sempre atualizado de acordo com criação, extinção, fusão e desmembramento de setores e cargos, por exemplo. Quanto mais o conselheiro conhece a sua função, maior a probabilidade de que ele exerça sua cidadania e mais qualificadas sejam suas críticas.

A Resolução do CONANDA n. 105/2005, em seu artigo 14, apresenta uma série de regras que devem estar previstas no regimento interno dos Conselhos de Direitos. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão elaborar um regimento interno que defina o funcionamento do órgão, prevendo dentre outros os seguintes itens: a) a estrutura funcional mínima composta por plenário, presidência, comissões e secretaria, definindo suas respectivas atribuições; b) a forma de escolha dos membros da presidência do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, assegurando a alternância entre representantes do governo e da sociedade civil organizada; c) a forma de substituição dos membros da presidência quando

houver falta ou impedimento; d) a forma de convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias, com comunicação aos integrantes do órgão, titulares e suplentes, de modo que se garanta a presença de todos os seus membros e a participação da população em geral; e) a forma de inclusão das matérias em pauta de discussão e deliberações com a obrigatoriedade de sua prévia comunicação aos conselheiros; f) a possibilidade de discussão de temas que não tenham sido previamente incluídos em pauta; g) o quórum mínimo necessário à instalação das sessões ordinárias e extraordinárias; h) as situações em que o quórum qualificado deve ser exigido no processo de tomada de decisões com sua expressa indicação quantitativa; i) a criação de comissões e grupos de trabalho, que deverão ser compostos de forma paritária; j) a forma como ocorrerá a discussão das matérias colocadas em pauta; k) a forma como se dará a participação dos presentes na assembleia ordinária; l) a garantia de publicidade das assembleias ordinárias, salvo os casos expressos de obrigatoriedade de sigilo; m) a forma como serão efetuadas as deliberações e votações das matérias (MINAS GERAIS, s/d, p. 20).

Em se reconhecendo como órgão de defesa de crianças e adolescentes, na busca pela defesa integral dos direitos humanos e promoção e controle social das políticas voltados a este público, é preciso que os conselhos tenham suas atribuições claramente definidas a fim de que possam exercer suas funções de maneira clara e objetiva. É de extrema importância que os sujeitos envolvidos nesse processo, na condição de representantes do poder público e da sociedade civil, estejam imbuídos de suas atribuições, praticando a autonomia e independência na busca pelas informações e na construção de estratégias para o processo de deliberação e controle da política de atendimento integral dos direitos de crianças e adolescentes, que compreende as políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das medidas socioeducativas.

Vale destacar que, durante o processo de entrevista, três dos sete municípios pesquisados expuseram dificuldades dos conselheiros frente ao seu papel de propor, elaborar e decidir quanto às políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, bem como quanto a sua função de regulação e de controle da execução dessas políticas.

É complicado. Você sabe que ninguém quer assumir responsabilidades. Eles não perguntam, não questionam. Eu vejo que as pessoas cobram muito, só que vemos que a sociedade nem sempre abraça a causa, eles também têm o papel de participar, porque esses órgãos que dão o poder para eles dizer, isso sim, isso não. Mas não fazem isso. O pessoal vai nas reuniões, mas meio sob pressão. Mas penso que temos que começar a colocar para essas pessoas a responsabilidade que o conselho tem, porque são eles que estão assinando junto, eles que são o órgão implementador, fiscalizador da política. E outra coisa, tinha que ter capacitação para os conselheiros e não tem, em 2007 que teve uma capacitação para os conselheiros em

Londrina, foi umas das melhores capacitações que eu fui, depois nunca mais teve, peca o Estado, peca todo mundo nesse caso (M5).

Eles sabem e entendem, mas não se sentem responsáveis, não abraçam e as reuniões são sempre uma obrigação. O que acaba sobrecarregando um pouco é que são sempre as mesmas pessoas discutindo. Os conselheiros não têm noção do poder que se tem em mão enquanto conselho. Está bem longe disso (M7).

Ninguém está interessado. Fica no conselho porque tem que ficar principalmente o governamental. A sociedade civil participa porque precisa da certificação/inscrição no conselho. Nós levamos o direcionamento para a reunião, por exemplo, precisamos de tal coisa, vamos direcionar para aquilo e eles vão concordar. O CMDCA não tem essa visão da socioeducação, na verdade eles querem que o adolescente cumpra pegando uma enxada e carpindo, essa é a visão, serviço braçal (M1).

Vale destacar que, durante o processo de pesquisa de campo e documental, se verificou que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente estão implantados em sua totalidade nos municípios do Escritório Regional de Francisco Beltrão. Mas, segundo os entrevistados dos municípios, são muitos os limites impostos à efetivação do real papel dos conselhos no que diz respeito ao controle social. Entre eles, se destaca a tendência neoliberal com vistas ao desmonte da política da socioeducação e de assistência social, o que se mostra nas dificuldades dos municípios de pequeno porte na escolha dos conselheiros; na falta de informação/capacitação dos conselheiros; na desarticulação entre os conselheiros e suas bases; na fragilidade da mobilização das entidades representadas, que, por sua vez, reflete na desmobilização da sociedade etc.

A participação não é algo dado nem concedido como dádiva, mas é, sim, um processo de conquista. A conquista de participação nesses espaços significa uma mudança em termos de igualdade democrática, pois a participação da sociedade civil não se refere somente à reivindicação de direitos sociais, mas também de definição dos rumos das políticas públicas (DEMO, 1999, p. 18).

É importante mencionar que, na Constituição Federativa do Brasil (1988), na Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Organização das Nações Unidas (ONU) (1989) e no ECA (1990), estabeleceram-se os princípios da proteção integral, da condição de sujeitos de direitos, da prioridade absoluta, da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, da participação/solidariedade, da mobilização/articulação, da gestão paritária, da descentralização.

Cabe aos Conselhos atentar-se para os avanços na Política de Atendimento direcionada a esse público, especialmente quanto à introdução da Doutrina da Proteção Integral após a entrada em vigor da Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990, a qual trouxe importantes

mudanças na forma de ver, compreender e atender demandas na área da infância e da adolescência no país.

Somos sabedores de que tais alterações nas legislações não são suficientes para que a política se concretize em sua totalidade, ficando isso evidente nas falas dos entrevistados quando relatam que os conselheiros:

[...] não têm essa visão da socioeducação (M1).

Há uma dificuldade em romper com os conceitos e paradigmas culturais dominantes, que levam à manutenção das práticas consagradas pelos Códigos de Menores de 1927 e 1979, os quais eram embasados na Doutrina da Situação Irregular. Custódio (2009, p. 22) caracteriza a referida doutrina pela imposição de um padrão em que criança e/ou adolescente eram submetidos à condição de objeto, estigmatizados, violados e tinham seus direitos restringidos geralmente reduzindo-a à condição de incapaz, e onde vigorava uma prática não participativa, autoritária e repressiva representada pela centralização das políticas públicas. Portanto, com a adoção da Teoria da Proteção Integral pelo ECA, a proposta de municipalização da política de atendimento à criança e ao adolescente e os recursos geridos no fundo pelo conselho de direitos, pressupõe-se que haja independência entre os órgãos do governo, evitando-se, assim, qualquer limitação, opressão e supressão de atuação (CABRAL, 2012).

Essa lógica se faz presente na fala do **M4**, que relata a ação/participação comprometida dos conselheiros:

[...] sempre que tem capacitação nós encaminhamos os conselheiros, também para que tenham um conhecimento amplo. E geralmente as pessoas que são representantes de uma instituição ligada à criança e ao adolescente, já tem um conhecimento, não temos ninguém hoje que não tenha nenhum preparo, um conhecimento com a lei. O papel do conselho é bem comprometido.

Na fala fica evidenciado que o conselho é composto por sujeitos que conhecem a fundo a realidade do município, bem como as instituições de caráter socioassistencial que estão envolvidas na trajetória de construção de políticas voltadas a crianças e adolescentes. Isso se faz imprescindível haja vista a necessidade de esse órgão conhecer de forma concisa como se configura a rede de proteção, quais as carências e quais as maiores demandas da população em questão.

Conforme explicitado com o advento da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, o ECA trouxe significativas mudanças no tocante à participação da sociedade civil na efetivação dos

direitos de crianças e adolescentes. Incorporando conceitos estabelecidos na CF, o ECA criou instrumentos para que a sociedade civil, aliada a outros atores do SGD, possa compartilhar responsabilidades, as quais perpassam a criação e execução de políticas de direitos a crianças e adolescentes. Em se tratando das diretrizes da política de atendimento, como municipalização e concomitante a ela a criação dos Conselhos Municipais, tem-se um Órgão com a função de responder às demandas da sociedade. “Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente abraçam os desafios constitucionais de descentralização, municipalização e participação, garantidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 88, incisos I e II” (CLAUDINO, 2007, p. 2).

O ECA dispõe em seu artigo 88, inciso II, que o Conselho Municipal dos Direitos de Criança e do Adolescente tem como função precípua exercer o controle da política municipal voltada a esse público. Nesse rol, pressupõe-se efetuar o registro das entidades, bem como a inscrição de programas de atendimentos, outro ponto interrogado no eixo municipalização. Ressalta-se que *MI* não se manifestou quanto ao questionamento; já o *M5*, em vez de responder, apresentou documentação comprobatória. Quanto aos demais entrevistados, todos contam com as inscrições das entidades junto ao Conselho Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescente. Em síntese, os municípios nos quais a entrevista fora feita dispõem de um processo de registro/inscrição das instituições prestadoras de serviços, conforme descrito nas falas que se seguem:

A APAE sim é inscrita, geralmente encaminhamos para a APAE. E a escola oficina, ela não está inscrita porque ela utiliza o CNPJ aqui da assistência (M2).

Sim. Normalmente é a APAE no CMDCA e CMAS (M4).

Nós temos inscrição hoje no Conselho da Criança, a APAE, a APMI. Na APAE eles cumpriam medida e nos outros serviços públicos não cabe inscrição (M7).

Fizemos uma resolução, mostramos e colocamos um prazo de dez dias para eles providenciarem as documentações, está tudo arquivado. Porque elas acontecem a cada dois anos. Como nosso município tem poucas entidades entramos em contato com a APMI e pedimos toda a documentação deles e fizemos a renovação, pedimos toda a documentação da Pastoral da Criança, APAE (M3).

Enquanto isso, o sexto município expõe que as inscrições de dão apenas no âmbito do CMAS:

Não, porque daí a gente não organizou dessa forma. Somente no CMAS (M6).

O sétimo município pesquisado não trouxe resposta coesa quanto a este item.

A fala do representante do **M3** apresenta o exposto no artigo 16 da Resolução n. 105/2005 do CONANDA, a qual determina que os Conselhos Municipais e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão expedir resolução indicando a relação de documentos a serem fornecidos pela entidade para fins de registro, considerando o disposto no artigo 91 da Lei n. 8.069/90. A exigência de tais documentos, além de tantos outros requisitos, visa a comprovar a capacidade da entidade em garantir atendimento compatível com o exposto nas legislações. Na fala, fica explicitado também o proposto pelo artigo 90, § 3º, do ECA, isto é, que os programas em execução deverão ser reavaliados pelo CMDCA, no máximo, a cada 2 (dois) anos. Assim também se dá com os programas de caráter protetivo e socioeducativo destinados a crianças e adolescentes, sejam eles de orientação, apoio sociofamiliar, medidas socioeducativas em meio aberto, semiliberdade, internação, colocação familiar e acolhimento institucional.

O recente debate frente à municipalização das medidas socioeducativas nos mais diversos municípios depara-se com uma série de dificuldades, que variam desde o entendimento da medida socioeducativa para com os adolescentes, suas famílias e a comunidade em geral, até as dificuldades de estrutura física e humana, em especial as de âmbito financeiro, uma vez que não há cofinanciamento do estado e da União para municipalização da medida, em especial no caso das cidades não habilitadas na proteção social especial de média ou de alta complexidade.

Os profissionais, quando questionados quanto às demandas relacionadas a estrutura/organização da política de assistência social no município, o que inclui os serviços de proteção social básica e especial, são enfáticos ao afirmar que atualmente as demandas de proteção social especial de média ou alta complexidade são o foco central dos atendimentos, os serviços estão basicamente voltados ao público que precisa da proteção e atendimento especializado, o que por sua vez pode configurar um distanciamento da proposta de cumprir com o papel preventivo indicado pela política nacional de assistência social. Nessa direção, é importante refletir acerca da valorização das proteções com definição das ofertas e seus objetivos.

Na verdade, nós não conseguimos comportar tudo isso, porque além da demanda da medida socioeducativa, nós temos diversos outros projetos, e não tem como nós termos um atendimento eficaz se nós não direcionarmos. Então, temos que trabalhar em função de tentar ver a responsabilidade de cada um, do juiz, promotor, secretaria, dos conselheiros, delegado, do pessoal do destacamento da polícia militar. Então são coisas assim que tem que deixar bem claro, bem específico. Se não acabamos não resolvendo o problema, e essa não é a nossa

intenção. Nos municípios de pequeno porte existe a demanda, são de pequeno porte para receber recurso, mas não são para receber demanda [...]. Não dá mais para fingir que não existe. Não dá (M4).

Muito problemática, muito complicado [...] quem cumpre média e alta complexidade é o pessoal do CRAS, dificilmente tem um profissional no órgão gestor para trabalhar média e alta complexidade, é o profissional que está lá no CRAS onde teoricamente seria para trabalhar a prevenção, só trabalha apagando fogo. A demanda é bem elevada. A proteção social deveria fazer essas questões de requerimento do Ministério Público, não é o CRAS. Até ano passado as questões do Ministério Público quem fazia era o órgão gestor, hoje está tudo misturado (M1).

Eu acho bastante difícil porque a demanda é grande, e a tendência dessa demanda é aumentar e não diminuir, a parte da prevenção já não cabe mais, então eu acho que todo município de pequeno porte ele precisa de uma estrutura para trabalhar [...] a gente precisaria mais alguns instrumentos para efetivar o nosso trabalho na proteção social especial, porque a demanda é muito grande, a equipe ela se desprende. A básica já não funciona mais, se a básica conseguisse cumprir todo o seu papel, talvez iria reduzindo, mas a básica acaba tanto envolvida na proteção social especial. Então essa angústia deve estar em todos os municípios de pequeno porte que não têm CREAS. Crianças sofrendo, nós profissionais sofrendo (M6).

Tudo por conta do município, aí que pesa bastante, porque para fazermos uma ação lá tem que pensar se envolve dinheiro se o município terá condições, eu tenho que fazer algo de acordo com o que o município pode. Por isso esses projetos nos deixam louca, temos que pensar se a prefeitura irá conseguir, de onde vai tirar dinheiro, avaliar tudo isso para você colocar uma ação tem que elaborar ações que não envolvam dinheiro para dar conta (M5).

[...] tem uma demanda de proteção social especial altíssima, muitos casos de adolescentes explorados sexualmente, violência, drogas, violência contra pessoa idosa tem muito caso, [...] se trabalhássemos só para o Fórum não daríamos conta, esse ano já respondemos cento e poucos ofícios para o Fórum, só nossa equipe de proteção especial, e cada ofício é uma visita, estudo, atendimento [...]. Já aconteceu de as meninas irem com dois ou três e voltarem com dezoito, vinte, no mesmo dia [...]. Hoje eu consigo atender alguns adolescentes da medida e a família, mas são poucos, o atendimento acaba ficando mais com o professor e a estagiária, do que você pensar no caso, seguir o PIA, faz somente para cumprir protocolo e fazemos correndo [...]. Há uma necessidade gritante de CREAS, pela demanda nós deveríamos já ter CREAS há no mínimo dois anos, porque nossa demanda aqui é absurda [...] (M7).

Na verdade, começou a ser dividido agora a proteção social especial, mas vemos a necessidade, acredito que já comporta, até pela questão da casa lar. Tinha a proteção básica e a alta quando nós ainda estávamos no CRAS, não tínhamos tempo para desenvolver a básica, era o que era de urgência, então cada vez aumentava mais, porque nós não tínhamos como fazer a prevenção, não dava tempo. Então a especial estava cada vez maior, não que agora tenha diminuído. Só vamos ver o resultado provavelmente ano que vem [...]. Porque assim foi separado agora, mas é uma assistente social e uma psicóloga, não vamos conseguir fazer grupos iguais o CREAS, porque o CREAS tem a questão de estagiários, educadores. Então vamos ter que ir mudando na medida do possível que vamos conseguindo (M2).

Conforme estabelecido no Instituto Paulo Freire (2016), a consolidação e reordenamento dos níveis de proteção concebidos pelo SUAS demanda grande esforço por parte das Instituições, sendo que

A Proteção Social Básica priorizando a atuação na gestão territorial, promovendo a convivência e oferecendo o acompanhamento às famílias que estejam em vulnerabilidade social. A Proteção Social Especial dedicando-se às situações de violação dos direitos que demandem atenção ainda mais concentrada e que demandam mais tempo dos profissionais e conhecimentos específicos (INSTITUTO PAULO FREIRE, 2016, p. 9).

Acrescenta-se a isso a necessidade de uma profunda sintonia entre os níveis de proteção, dado que todas as famílias moram em um determinado território e, portanto, devem ser acompanhadas pela Proteção Social Básica e Especial. A Especial, conforme as orientações, só deve ser acionada em caráter temporário, quando for indispensável para o enfrentamento da violação. Disso resulta que, desde o início do atendimento, as duas equipes precisam obrigatoriamente afinar seus entendimentos e suas atuações. As melhorias decorrentes da sintonia entre os níveis de proteção é evidente na fala do **M2**, embora sinalize também as fragilidades que deverão ser enfrentadas.

O SGD, de acordo com Beretta (2010, p. 52), deve organizar-se em termos do pacto federativo em todas as esferas de governo para que de fato a Doutrina de Proteção Integral se efetive em todo o território nacional, “garantindo o princípio institucional de descentralização e municipalização do atendimento, o que torna o processo mais democrático, pela via dos conselhos e mais próximos das reais demandas das crianças e adolescentes”.

As legislações que se referem às políticas de atendimento voltadas a crianças e adolescentes possibilitaram a efetivação da garantia de direitos desse público. Porém, para que de fato isso se configure, fazem-se necessárias mudanças no entendimento, uma nova roupagem, organização e reestruturação do trabalho social que possibilite o desenvolvimento da consciência crítica e construção de novas relações sociais, familiares e comunitárias, pautadas na autonomia, na participação, na fiscalização, no respeito às diferenças, no desenvolvimento de potencialidades e na emancipação dos sujeitos.

A legislação estabelece parâmetros que só se efetivam a partir do momento em que a prática cotidiana se modifica em consonância com essa legislação. Contribui também definindo a responsabilidade da família, da sociedade e do estado e impulsionando a criação de programas, projetos, benefícios e serviços que efetivam direitos (INSTITUTO PAULO FREIRE, 2016, p. 13).

Os apontamentos dos entrevistados expressam a realidade vivenciada pelos municípios, os quais não observam avanços quanto à definição de responsabilidade entre os três entes federados, reafirmando que a administração local acaba tendo que arcar com boa parte das demandas postas. Feijó *apud* Souza (2013) afirma que cabe a União apenas a responsabilidade

de fixar normas gerais e coordenar de forma administrativa e política essa descentralização, enquanto aos estados e municípios cabe a responsabilidade de coordenar e executar programas sociais. Tal execução se apresenta em níveis de extrema dificuldade, colocando em risco os princípios da descentralização e da municipalização no sentido de fortalecer os municípios e garantir sua gestão autônoma das políticas sociais locais. Ou seja, em um processo de descentralização, sem diretrizes claras e estratégias de curto, médio e longo prazo, os municípios foram os mais responsabilizados e, conseqüentemente, os mais afetados pelo modelo de descentralização adotado nos pós Constituição, enquanto os estados foram esvaziados e ausentes em suas funções (BRASIL, 2008).

Vale lembrar que o ECA abarca todas as instâncias na política de atendimento à criança e ao adolescente e estabelece o papel específico a cada um dos poderes. À União cabe coordenar a política de atendimento, deliberando normas, fiscalização e controle das ações, ou seja, não possui o papel de executar diretamente os programas sociais; o estado tem a função de coordenar a política de maneira a complementar a da União, fazendo a adaptação das normas federais a sua realidade; já o município é quem coordena a política local e executa diretamente as medidas socioeducativas em meio aberto de LA e PSC (SOUZA, 2013).

A entrevistada de *M7* apresenta alguns elementos importantes que vêm sendo pauta de discussão nos conselhos de classe, como no conselho de Serviço Social:

[...] se trabalhássemos só para o Fórum não daríamos conta, esse ano já respondemos cento e poucos ofícios para o Fórum, só nossa equipe de proteção especial, e cada ofício é uma visita, estudo, atendimento.

Uma das recentes discussões feitas no Conselho Federal de Serviço Social diz respeito às recorrentes solicitações encaminhadas pelo Ministério Público e o Poder Judiciário aos profissionais técnicos da assistência social, a fim de que estes elaborem estudos sociais, laudos, perícias e/ou pareceres que venham a subsidiar decisões de magistrados. Tal exigência tem gerado junto aos CRAS/CREAS uma sobrecarga de trabalho, o que por sua vez, conforme a fala acima, pode caracterizar perda da qualidade do atendimento ao público, na medida em que remete a profissionais de outras políticas tarefas que se distanciam do objeto de trabalho dos planos, programas e projetos específicos dos órgãos onde estão lotados.

A fala oferece outros pontos importantes para a reflexão. Conforme já citado anteriormente, o ECA trouxera um avanço sem precedente com vistas à proteção de crianças e adolescentes, porém isso não exclui o fato de estarmos cotidianamente enfrentando diversos desafios. Para Silva, Silva e Pedó (2016), o ECA avança no sentido de criar instituições como

os conselhos tutelares, as delegacias especializadas, a circularidade do processo nas varas da infância e juventude; porém, há ainda a necessidade de ampliar as ações por meio de investimentos públicos, além de legitimar o adolescente em conflito com a lei como um sujeito de direito.

O SINASE, então, é implementado a fim de suprir a necessidade de sistematizar as medidas da proposta pedagógica do ECA. Ele visa a operar através de regras e critérios que perpassam a execução das medidas socioeducativas em meio fechado e/ou aberto e contempla a necessidade de as esferas estarem munidas de planos, políticas e programas específicos para esse público. “Trata-se de uma maneira de resgatar o que preconiza o Estatuto e o início do processo alternativo de execuções pautadas em trechos legais para garantir a promoção de autonomia” (SILVA; SILVA; PEDÓ, 2016, p. 197).

Nessa perspectiva e considerando a corresponsabilidade de estados e municípios, cabe a estes a elaboração de projetos, planejamento e instrumentos que possam subsidiar a construção do processo socioeducativo local. Cabe a estas esferas elaborar e implementar os Planos Socioeducativos e o Plano Decenal, os quais devem preocupar-se em atender a realidade e as particularidades vivenciadas em cada região. Conforme o artigo 5º do SINASE, compete aos municípios: formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo; elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual; criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto; editar normas complementares para a organização e o funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo; cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

A partir das entrevistas, dos dados coletados e das anotações realizadas durante o a pesquisa documental, foi possível perceber o quanto o processo de municipalização do sistema socioeducativo nos municípios de pequeno porte ainda precisa evoluir/adequar-se às diretrizes e aos parâmetros já instituídos nas legislações voltadas ao público infante-juvenil, isto é, ao ECA, o SINASE e a PNAS.

4.2 OS PARÂMETROS DE GESTÃO DA SOCIOEDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE EM MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ

Ainda sob o contexto de descentralização e municipalização das políticas de atendimento voltadas a crianças e adolescentes, este trabalho buscou tratar da gestão das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios de pequeno porte de Microrregiões do Sudoeste do Paraná. Nesse processo, entende-se que, ao referir-se ao atendimento socioeducativo, é necessário também falar em gestão, considerando que as boas práticas realizadas na execução das medidas socioeducativas estão inteiramente relacionadas com a qualidade de seus processos de gestão.

Para avaliar esse eixo, partiu-se de questões concernentes à elaboração dos Planos Socioeducativos, a fim de entender a forma pela qual os programas de medidas socioeducativas se estruturam (espaço físico e recursos humanos). Além disso, houve uma preocupação em perceber como os profissionais reconhecem ou não o seu papel/função na gestão e na operacionalização das medidas e, por fim, pensar sobre a importância do que é chamado de aprimoramento da gestão – as capacitações, a frequência com que essas acontecem e sua relevância.

O Plano Atendimento Socioeducativo se estabelece como instrumento de planejamento estratégico de gestão pública e é também um instrumento de garantia e defesa de direitos de cumprimento das recomendações do SINASE, o qual tem por objetivo criar, fortalecer e implantar um conjunto articulado de ações e metas para assegurar a proteção integral à criança e ao adolescente. Constitui-se, portanto, em um documento que aponta estratégias e ações definidas pelo serviço para gestão dos riscos.

Faz-se importante salientar que os questionamentos acerca da elaboração dos Planos socioeducativo e/ou decenal não fizeram parte do roteiro de entrevista realizado com os municípios, de modo que esse ponto fora analisado somente durante a pesquisa documental. Nesse percurso, observou-se que todos os municípios onde o estudo foi realizado contavam com um plano socioeducativo elaborado; contudo, foi possível perceber, ao longo das entrevistas, que muitas vezes tais documentos não são construídos com o objetivo de colaborar para com o reconhecimento das necessidades em rever a estrutura e a funcionalidade dos serviços de atendimento face à realidade local de cada município, bem como a sistematização das ações destinadas aos adolescentes em conflito com a lei.

Porém, durante as abordagens realizadas, os municípios **M7** e **M5** expuseram suas percepções quanto à implementação desse instrumento. Sendo assim, consideraram-se de grande relevância os apontamentos feitos.

[...] nesse ano estamos em processo de reavaliação, revendo o plano, alterando algumas questões da época que hoje mudou muita coisa, então nos reunimos umas duas vezes para reavaliar o plano, toda normativa em relação ao adolescente em medida socioeducativa, mas está meio parada, pois são várias demandas ao mesmo tempo e vamos à parte que é mais emergencial, por exemplo, essa questão da Lei, essa parte mais burocrática vamos deixando porque está pegando fogo aqui, ali. Estamos tentando adaptar mais porque antigamente era feito tudo muito elaborado, mas não condizente com a realidade, esse ano começamos a refazer alguns planos, simples, mas pé no chão. Quando pegamos para ver, passamos todos os dados da criança e do adolescente, pegamos para ter como base e tirar alguns dados para fazer o plano de acolhimento e reavaliar o SINASE começaram a aparecer as falhas. O decenal é para toda política, mas vou deixar bem claro que nós contratamos uma empresa para fazer porque nós não conseguimos, mas já detectamos falhas. Quando sentamos depois dele pronto e aprovado fomos ver [...] pegamos para ler, detectamos falhas que não sabemos se dá ainda de incluir, vamos ver como vamos organizar isso, ele atende a realidade, mas faltam coisas (M7).

O município em foco deixa claro o prejuízo causado quando os Planos não correspondem ao panorama/realidade do município. O documento necessita de competência técnica local, sendo nesse momento fundamental empreender adaptações aos instrumentos, adequando-os aos municípios e as suas realidades, que se mostram tão distintas. O Plano deve ser criado a partir da participação dos técnicos, gestores, promotores, juízes, educadores etc., a fim de implementar um instrumento que seja efetivamente cumprido. É de extrema importância que o plano reconheça a necessidade de rever a estrutura e a funcionalidade dos serviços face à realidade do município, conforme declarado na fala.

A fala do entrevistado de **M5** aponta para a existência do Plano Municipal Socioeducativo e do Plano Decenal:

Temos dois planos, o da criança e adolescente e o decenal [...]. Eu acredito que agora com os planos já construídos, eles teriam que se reunir e ver como isso está funcionando em cada município.

A declaração sinaliza que a forma como vem sendo vivenciada a aplicabilidade dos planos no município não possibilita visualizar como tem se desenvolvido o processo de avaliação e/ou acompanhamento destes, isto é, aponta não ser possível dimensionar/verificar o cumprimento das metas preestabelecidas.

Sabemos que ambos os planos precisam estar de acordo com as diretrizes do ECA e do SINASE. Sendo assim, necessitam ser elaborados de forma participativa, através de uma gestão

descentralizada, com a contribuição dos Conselhos e das demais instâncias de controle social, diferentemente do sinalizado na fala de *M7*, que diz:

[...] nós contratamos uma empresa para fazer porque nós não conseguimos, mas já detectamos falhas.

A partir do contato com os arquivos documentais e as atas dos conselhos dos 07 municípios pesquisados, não é possível assegurar se os planos teriam sido elaborados de forma participativa. As atas contam apenas com a aprovação dos planos em reunião ordinária do CMDCA. Ambas as falas reforçam a importância de avaliação e acompanhamento dos planos, com vistas a promover a melhoria na qualidade do atendimento. Faz-se importante elaborar relatórios, identificar falhas, reestruturar a rede se necessário e oferecer sugestões que contemplem diversos pontos de análise, com a participação de gestores, executores e usuários, para possibilitar a transparência da análise. Os planos e programas socioeducativos devem ser acompanhados ao longo de sua implementação/operacionalização, para que ajustes e correções sejam feitos na melhor oportunidade e se obtenha alto grau de eficácia e qualidade dos serviços ofertados. Assim, se evitará que o processo se torne tão penoso e será possível que fuja da rigidez burocrática mencionada na fala de *M5*:

Quando precisamos elaborar os planos ficamos loucas, nós nos matamos para fazer as pesquisas, nos estressamos, para chegar lá jogar na mesa do promotor (M5).

Os profissionais envolvidos ainda se distanciam da função da elaboração e execução dos planos, como se a exigência fosse de outro ator social e não do conjunto de atores sociais, corresponsáveis pelo processo de qualificação da política.

Segundo o IBGE (2005), a gestão é uma competência exclusivamente do poder público que implica no exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria. Executar a política é a principal competência do gestor municipal. Além disso, outras responsabilidades são imputadas a essa esfera de gestão, como a formulação da Política Municipal, o cofinanciamento, a elaboração dos Planos Municipais, a organização e gestão da rede municipal de inclusão e de proteção social, a supervisão, o monitoramento e a avaliação das ações em âmbito local, entre outras. A municipalização das políticas possibilita que as tomadas de decisão fiquem mais próximas do local onde os problemas acontecem e que haja maior chance de reposta imediata e concreta.

O modelo de gestão do sistema socioeducativo se faz a partir de 05 princípios básicos, tendo como foco principal o adolescente e seu processo socioeducativo; a decisão colegiada e responsabilidades compartilhadas; ação planejada, monitorada e avaliada permanentemente; administração racional, transparente e eficiente dos recursos públicos e funcionamento em redes (IASP, 2006).

Um plano é sempre uma aproximação da realidade, que ao ser colocado em prática se modifica, pois provoca um efeito na realidade na qual interveio. Esse efeito será possível de ser observado se houver mecanismos de monitoramento, indicadores de avaliação, capazes de mensurar o trabalho realizado e os resultados alcançados (IASP, 2006, p. 21).

Compreender ações e serviços socioassistenciais expressos no caráter da proteção social básica e especial “é um requisito imprescindível para estruturação do trabalho dos/as profissionais que atuam nessa política social” (CFESS, 2011, p. 8). Em estando claramente definidos os serviços que concernem a cada equipamento – sendo eles de proteção social básica (CRAS) e proteção social especial (CREAS) –, “é fundamental que os/as trabalhadores/as envolvidos/as na implementação do SUAS tenham clareza das funções e possibilidades das políticas sociais que integram a Seguridade Social” (CFESS, 2011, p. 8).

Deve-se destacar que as questões relativas à gestão do trabalho no SUAS, como a de trabalhadores de outras áreas, estão inseridas em um contexto de intensas mudanças nos processos de organização e nas relações e vínculos de trabalho, determinadas pelas formas de organização do capitalismo contemporâneo. Os avanços provenientes dos marcos regulatórios exigem alterações nos processos de trabalho, de modo que a prática profissional esteja em consonância com os progressos da legislação pertinente. Essas alterações exigem disponibilidade de recursos para a implantação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH/SUAS). (TORRES; ABRÃO, 2013, p. 7).

Nesse sentido, na busca por compreender como estão estruturados os programas de medidas socioeducativas em meio aberto a partir do papel/função que profissionais na área desenvolvem, se indagou sobre quais suas funções frente à operacionalização da política. É de fundamental importância que os trabalhadores envolvidos no processo de implantação/implementação do SUAS, com destaque para a socioeducação, tenham nitidez das suas responsabilidades, funções e possibilidades com vistas a fortalecer um sistema de proteção social no âmbito da Seguridade Social.

Nos municípios pesquisados, alguns dos entrevistados apontam que a organização dos serviços socioassistenciais encontra-se fragilizada, não atendendo ao disposto nas legislações

que regulam a política de assistência social. Além disso, explicitam que a demanda em torno dos serviços voltados para a proteção social especial são elevadas, não possibilitando um trabalho que contemple os objetivos propostos pela política de assistência social e a política nacional de socioeducação. Destaca-se a inexistência de equipe mínima para CRAS, CREAS e órgão gestor, o que concentra as ações de todos os níveis de atendimento em um ou dois profissionais. Assim,

Tem uma demanda bem elevada em questão de medida socioeducativas, negligência contra pessoa idosa, e do Ministério Público, bem complexo. Hoje no que depender de assistente social no CRAS e na secretaria sou eu que executo, desde a básica até a média e a alta complexidade (M1).

No início eu atuei na atenção básica e na gestão também, fazia tudo [...] agora com a divisão das ações de proteção social básica e especial, facilitou muito o nosso trabalho, embora ainda estejamos dividindo o mesmo espaço físico, que sabemos deveria ser espaço diferente, facilitou bastante para nós, pois estamos com equipe reduzida e nos ajudamos. Na divisão dos serviços a gestão deve trabalhar com as medidas socioeducativas, vem muito encaminhamento desse tipo do fórum. A gente faz o necessário e o possível para atender os adolescentes, porque a gente não tem como acompanhar tudo. Eu já tive experiência de CREAS e a gente trabalha especificamente a média complexidade, então era possível fazer um trabalho com as famílias, reuniões, reunir em grupo uma vez por mês, os adolescentes que estavam em medidas, faziam oficina, tinha trabalho diferenciado, executávamos o trabalho e acompanhávamos. Aqui até nos propomos a fazer, mas, não conseguimos, temos nossas necessidades, a demanda existe, penso que um CREAS ele sempre vem bem, porque a gente consegue trabalhar diferenciado, independentemente do porte do município (M6).

Ambas as falas demonstram fragilidades quanto às funções/atribuições de cada profissional e a disposição dos serviços assistenciais nos municípios. Embora as legislações apontem a necessidade de que os serviços de execução e gestão da política de assistência social não estejam em um mesmo espaço físico, as falas deixam claro que essa realidade ainda se faz presente. Além disso, ambos os representantes expõem as dificuldades que isso representa na execução dos planos, programas e projetos. Essa realidade também nos leva a entender que uma mesma equipe possui a função de atender tanto as ações de proteção social básica, quanto as de proteção social de média e alta complexidade, não configurando a proposta de constituir equipes referência¹².

¹² “O Sistema Único de Assistência Social, inspirado nos conhecimentos já produzidos no âmbito do SUS, adota o modelo de equipes de referência. Isso significa que cada unidade de assistência social organiza equipes com características e objetivos adequados aos serviços que realizam, de acordo com a realidade do território em que atuam e dos recursos que dispõem. As equipes de referência do SUAS são entendidas como um grupo de profissionais com diferentes conhecimentos, que têm objetivos comuns e definem coletivamente estratégias para alcançá-los. Quando falamos de organização dos serviços, estamos nos referindo à função desempenhada pelos coordenadores; quando falamos de oferta dos serviços nos referimos às categorias profissionais que atuam diretamente com os usuários. Estas equipes são responsáveis por um certo número de famílias e usuários, de acordo

Assim, conforme Magri (2013), mais do que nunca se faz necessário alertar os gestores para o fato de que a estruturação do SUAS em cada município não depende necessariamente de uma lei, mas seguramente pode envolver legislação municipal que

[...] reorganize o órgão gestor da assistência social, consolide a realização de concurso público para atender o quadro de pessoal básico para a gestão e operacionalização, incluam no orçamento municipal as despesas com assistência social e nova identidade do órgão gestor da política municipal de assistência social (MAGRI, 2013, p. 8).

É importante ressaltar que as funções dos Centros de Referência da Assistência Social e/ou CREAS não podem ser confundidas com as funções do órgão gestor da política de assistência social municipal. Esses órgãos são unidades locais que têm por atribuições a organização da rede socioassistencial e a oferta de serviços da proteção social básica e/ou especial em determinado território, enquanto o órgão gestor municipal tem por função a organização e gestão do SUAS em todo o município (MDS, 2009, p. 11).

A concepção, organização e gestão são fundamentais, para dar concretude a uma política que de fato está construindo um modo de entender, e consolidar essa política. Neste contexto os novos conceitos, as novas ideias devem sofrer um processo de assimilação e incorporação por parte dos envolvidos, devendo entrelaçar com as alterações estruturais e com as medidas legais, para que ganhem significado e consistência (MAGRI, 2013, p. 8).

Essas definições se mostram positivas e efetivas nos municípios que passam a incorporar o modelo de gestão proposto pelo SUAS, conforme demonstram as falas a seguir:

Eu trabalho como psicóloga dentro da proteção especial. Até alguns meses atrás eu me dividia entre proteção básica e proteção especial, agora estou só na especial. No nosso município as medidas socioeducativas são incorporadas na proteção social especial, isso se dividiu bem há pouco tempo, porque antes era o CRAS que fazia tudo. No passado mudamos para o órgão gestor (M7).

Eu estou com a parte da proteção social especial, toda demanda de ministério público, poder judiciário, está comigo, medidas socioeducativas, casa lar, PETI... faço visitas de tudo que vem do fórum, estudo social e relatório de acompanhamento, eu e a psicóloga fazemos juntas (M2).

A minha, a questão da gestão ela é bem ampla, na verdade com relação aos projetos, convênios, fiscalização. Acho que de uma forma bem geral. Coordenação dos serviços. A questão orçamentária também é comigo. Fundo, planos, sou sozinha, por isso é dividido em pastas: urgente, urgentíssimo e super urgente. Além disso, agora as ações de proteção social

com a referência do serviço de proteção social básica e especial. Observando a seguinte divisão: Até 2.500 famílias; de 2.501 a 3.500 famílias; de 3.501 a 5.00 famílias” (FERREIRA, 2011, p. 27).

especial, estão diretamente ligadas ao órgão gestor. Os acompanhamentos das medidas são realizados pela assistente social que agora divide espaço físico com a secretária de assistência (M4).

Os outros dois municípios não abordaram informações que permitissem compreender de que forma suas atribuições estão voltadas ao atendimento das medidas socioeducativas, o que por sua vez pode ser explicado pelo fato de que atualmente não há nenhum adolescente em cumprimento de medida.

Ainda frente à discussão do processo de gestão, fora abordada a estrutura/composição da equipe responsável em operacionalizar as medidas socioeducativas em seus respectivos municípios. A tabela abaixo apresenta um detalhamento da realidade apresentada pelos municípios quanto à composição das equipes que atuam frente à execução das medidas socioeducativas:

Tabela 01 – Profissionais que integram as equipes de medidas socioeducativas

Identificação	Profissionais	Onde se operacionalizam as medidas
Município 1 (M1)	1 psicólogo e 1 assistente social	CRAS/equipe compartilhada
Município 2 (M2)	1 psicólogo e 1 assistente social	Órgão Gestor
Município 3 (M3)	1 assistente social	CRAS/equipe compartilhada
Município 4 (M4)	1 psicólogo, 1 assistente social e 1 orientador social	Órgão Gestor
Município 5 (M5)	1 oficinairo	Órgão Gestor/equipe compartilhada
Município 6 (M6)	1 psicólogo e 1 assistente social	Órgão Gestor
Município 7 (M7)	1 psicólogo, 1 assistente social, 1 pedagogo e 1 estagiária de psicologia	Órgão Gestor

Fonte: Investigação de campo realizada pela pesquisadora/2017.

É sabido que a composição das equipes responsáveis pela operacionalização das MSE em Meio Aberto deve referenciar-se nos documentos normativos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a exemplo do ECA (Lei n. 8.069/90) e da Lei Federal do SINASE (Lei n. 12.594/12), e nas normativas pertinentes da Política de Assistência Social. Compreendendo a realidade dos municípios pesquisados, optou-se em utilizar como parâmetro de discussão para esse ponto a NOB/RH SUAS, contudo, não se exclui a previsão em torno da composição das equipes citadas em outras legislações.

Nos Municípios com até 20 mil habitantes, nos quais não há implementação de CREAS, embora não havendo uma legislação que preveja a composição mínima da equipe, existem

orientações por parte do Ministério de Desenvolvimento Social no sentido de estruturar uma Equipe Técnica para prestar a Proteção Social Especial, vinculada ao órgão gestor da assistência social, com os serviços de Média Complexidade às expensas do Poder Público Municipal.

De acordo com a NOB-RH/SUAS, a equipe destinada a atender demandas de proteção social de média complexidade deve ter a seguinte composição:

Tabela 02 – Equipe de referência para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade

Municípios em Gestão Inicial e Básica	Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio	4 profissionais de nível superior ou médio
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: FERREIRA, 2011.

Considerou-se resgatar esse quadro de composição de equipe mínima de um CREAS, a fim de analisar o quanto o suporte em recursos humanos constitui elemento fundamental para a efetividade do trabalho para com o adolescente em cumprimento de medida e sua família. Além disso, olhar para essa tabela faz questionar sobre exigências e critérios para que os municípios planejem a implantação de um CREAS.

A partir de uma análise acerca das respostas dos entrevistados quanto à estrutura de recursos humanos, foi possível perceber diferenças entre a composição das equipes. Porém, foi possível também reconhecer que a maioria das equipes são compostas por assistentes sociais e psicólogos. Sinaliza-se que, embora esse cenário imponha certos desafios aos profissionais (acúmulo de funções, dificuldade de implantar todos os programas, acúmulos teórico-políticos diferentes), o diálogo entre essas categorias profissionais possibilita reflexão crítica, participação política, compreensão dos aspectos objetivos e subjetivos inerentes ao convívio e à formação do indivíduo, da coletividade e das circunstâncias que envolvem as diversas situações que se apresentam ao trabalho profissional (CFESS, 2007). Em alguns outros municípios, o serviço conta ainda com auxílio de orientador social, oficineiro, estagiários e pedagogo.

Em relação às fragilidades daqueles municípios que ainda possuem equipe reduzida têm-se:

Estamos em 2 profissionais, um psicólogo e uma assistente social para toda a assistência social. Teoricamente deveria estar apenas na gestão, mas estou atuando na secretaria e no CRAS (M1).

Tal situação, demonstra a dificuldade de operacionalizar a medida socioeducativa em meio aberto, no âmbito dos municípios de pequeno porte.

Durante aplicabilidade da pesquisa, verificou-se ainda que 03 dos 07 municípios não possuem equipe própria para o atendimento das medidas socioeducativas em meio aberto (conforme explicitado em tabela). O profissional ou os profissionais que fazem parte da equipe de proteção social básica ficam responsáveis pelas demandas concernentes aos serviços de proteção social especial, que por sua vez não se reduzem única e exclusivamente às medidas socioeducativas, mas contemplam também todas as situações que expõe o usuário a um risco social, perda do vínculo comunitário e/ou familiar.

Outrossim, 04 municípios dispõem de equipe junto ao Órgão Gestor, ou seja, possuem equipe própria para ofertar suporte à requisição de serviços de proteção social especial, incluindo as medidas socioeducativas, porém isso não exclui as demais demandas de média e alta complexidade, bem como as dificuldades existentes em torno desse processo.

Atuamos eu assistente social e uma psicóloga no órgão gestor e a atenção básica fica com outra assistente social, as medidas são encaminhadas inicialmente par ao órgão gestor que é onde está inserido, visto que não tem CREAS. As atividades talvez não saiam do jeito que deveria ser, conforme legislação, a gente sabe do ideal, mas o real, ele acontece de outra forma (M6).

Vale destacar que, no estudo sobre o atendimento municipalizado das medidas socioeducativas em meio aberto no Sudoeste do Paraná, verificou-se que os serviços direcionados para a gestão e operacionalização das medidas socioeducativas são desenvolvidos, em sua maioria, no âmbito dos Órgãos Gestores das Secretarias Municipais de Assistência Social; quando não, isso se dá no âmbito dos CRAS.

Sou eu assistente social e uma psicóloga que fazemos o acompanhamento da medida. Nós fazemos os encaminhamentos da PSC, direcionamos a pessoa responsável por supervisionar o adolescente ele que fará essa mediação, mas o acompanhamento familiar será feito por nós duas. Anteriormente não dava conta, eu era a única assistente social e atuava junto ao CRAS, não havia profissional específico para atender as medidas (M2).

Aqui em nosso município os responsáveis por acompanhar as medidas, são um assistente social, um psicólogo e temos também o orientador social, que trabalha no centro juvenil e em algumas oficinas ele é cedido para o CRAS. Os adolescentes quando necessário são encaminhados para o centro juvenil, lá esses trabalham uma hora na manutenção da horta (M4).

Embora apontem suas fragilidades, pode-se verificar que os municípios têm buscado atender ao estabelecido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (NOB/SUAS – RH), não se orientando, necessariamente, pelas diretrizes do Sistema Nacional Socioeducativo. O SINASE (BRASIL, 2012) aponta que a equipe mínima de execução da medida de prestação de serviço à comunidade deve ser composta de um técnico a cada vinte adolescentes, além da referência socioeducativa, que diz respeito ao profissional responsável pelo cumprimento no local da prestação de serviço. Segundo o SINASE, esse profissional deve ter nível superior ou cargo de coordenação nos locais de prestação de serviço e deve ser o responsável pelo funcionário guia, denominado orientador socioeducativo, pessoa a qual deverá acompanhar o cumprimento da medida diretamente. Quanto à medida de liberdade assistida, a equipe mínima, segundo consta no SINASE, “deve ser composta por técnicos de diferentes áreas do conhecimento, garantindo-se o atendimento psicossocial e jurídico pelo próprio programa ou pela rede de serviços existente, sendo a relação quantitativa determinada pelo número de adolescentes atendidos” (BRASIL, 2006, p. 44).

No que diz respeito à constituição dos quadros profissionais do SUAS, Raicheles (2010, p. 761) destaca ainda o universo heterogêneo de trabalhadores,

[...] os quais se disseminam com grande discrepância pela realidade heterogênea de estados e municípios, sendo frequente a existência de um número mínimo e insuficiente de profissionais, em geral com grandes defasagens teóricas e técnicas, atuando simultaneamente em diferentes políticas e programas, e até mesmo em vários municípios limítrofes.

A autora acrescenta que a maioria dos municípios de pequeno porte conta com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas embrionárias, além de recursos humanos reduzidos e/ou pouco qualificados. Essa realidade se faz presente nas falas dos entrevistados, que relatam um baixo número de capacitações nessa área ou, mesmo, a inexistência destas. Muito do aprendizado dá-se na troca de informações com outros profissionais, como assistentes sociais e promotores, e na experiência de outras cidades. No entanto, destaca-se que os Escritórios Regionais da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social são os órgãos responsáveis por acompanhamento, aprimoramento e qualificação dos serviços socioassistenciais e a gestão do SUAS a nível municipal, suas ações

pautam-se no Plano Estadual de Capacitação (PEC/2013), cujo objetivo é capacitar os trabalhadores do SUAS na perspectiva de Educação Permanente. As capacitações para os trabalhadores do SUAS também merecem destaque neste trabalho:

[...] Até o momento não tive nenhuma capacitação [...] o que temos é as trocas de conversas com alguns colegas de área, com o próprio promotor aqui da cidade que nos sugere, nos comenta, que veio de cidades maiores de que acontecia, mas, não temos nada de estudo mais aprofundado, sentimos bastante desamparo porque quando alinhamos os temas a forma de trabalho [...] não temos um conhecimento próprio de causa, os adolescentes conhecem muito mais sobre muitas coisas que estamos falando, de um viés muito diferente que não temos vivência, não imaginamos até onde vai. Então, o quanto nos falta, uma capacitação, uma orientação maior de alguém que já tenha trabalhado a fundo, já tenha estudado a fundo no sentido de dizer o que é mais viável no sentido de poder trazer essas pessoas para uma condição mais própria dele. Não sabemos trabalhar com eles. É, porque vemos que eles vivem em uma realidade isolada que é como se fosse um mundo que eles criaram para eles e que aquele mundo funciona, mesmo quando eles têm prejuízos, privação de liberdade, mas, aquele mundo funciona mais do que o mundo real, então fica mais bem difícil conseguir essa transição, essa ponte, de onde eles estão para onde eles poderiam estar (M1).

São pouquíssimas as capacitações focadas para o público de crianças e adolescentes em conflito com a lei (M2).

A capacitação nos municípios dessas Microrregiões do Sudoeste do Paraná ainda se mostra incipiente. A oferta de formação continuada por parte dos três entes federados não atinge os municípios caracterizados como de pequeno porte, pois ocorre na modalidade Ensino a Distância (EAD) desde 2013, e os municípios não têm suporte tecnológico para tal fim. O município de **M4** sinalizou formações na modalidade a distância, citando a escola de gestão do Paraná:

Tivemos algumas oportunidades através da escola de gestão (M4).

Ocorre uma discrepância entre a oferta da capacitação e a realidade dos municípios. E os cursos ofertados na modalidade presencial não são acessíveis a todos, pois ocorrem por representação de serviços, de modo que cabe o compromisso profissional de repassar aos demais o conhecimento adquirido. Tal situação parece não estar resolvida a julgar pelo relato dos entrevistados, uma vez que sugerem inclusive a não rotatividade de representação, nos módulos de uma mesma capacitação.

Tivemos uma capacitação da rede de serviços, rede de proteção que já está terminando. Porém, essas capacitações se deram em módulo, as pessoas que começaram não são as mesmas que vão ir até o fim, não é contínuo, rodam os profissionais. E não são os mesmos assuntos, porque a pessoa que foi no primeiro não sabe os outros, e assim por diante. A pessoa

deveria ter ido do começo ao fim, aí sim é trabalho em rede aconteceria, aí sim é trabalho de proteção à criança e ao adolescente, mas desse jeito não (M5).

Identificou-se que todos os municípios da região no período da pesquisa vivenciavam um processo de capacitação oferecido pelo Ministério Público do Paraná, as vivências frente ao curso surgiu de forma espontânea nos discursos. Acerca do assunto, podem-se perceber as mais diversas opiniões:

Nós estamos fazendo uma capacitação agora, sobre crianças e adolescentes, lembro de apenas um módulo referente às medidas socioeducativas, mas foi assim mais genérico. Sempre se aprender algo com essas falas, a gente até consegue tirar alguma coisa dali, mas, e como aplicar no teu trabalho? Não é uma coisa tão efetiva. Às vezes você volta aqui para a nossa realidade, e não consegue fazer nada, não temos tempo, nós temos muita demanda, muita demanda (M6).

Tivemos apenas uma capacitação esse ano, uma proposta em módulo, aqueles encontros do meu ponto de vista era perda de tempo (M1).

Os discursos sinalizam que as capacitações por vezes não abarcam as questões vivenciadas na prática em relação às medidas socioeducativas.

Ainda sobre essa questão, a declaração do **M7** converge com o já apresentado. Porém, o relato também sinaliza as contribuições do curso quando o entrevistado diz que algumas atividades realizadas possibilitaram o fortalecimento de vínculos entre os serviços:

Tivemos apenas as capacitações ofertadas pelo Estado, mas não suficientes nem adequadas. A questão da roda de conversas no início deu para perceber que foi uma estratégia legal, para criar vínculos, mas, agora percebe-se que os profissionais já começaram a faltar, então já está sendo insuficiente, é o momento de pensar em reestruturar. Então vamos aprendendo na prática e conforme o público, vamos aprendendo no dia a dia (M7).

O SINASE estabelece que a formação continuada dos sujeitos envolvidos no atendimento socioeducativo é de fundamental importância para a evolução e o aperfeiçoamento de práticas pedagógicas e socioeducativas das medidas, as quais se mostram ainda marcadas por comportamentos assistencialistas e repressores, conforme expresso na fala do representante do **M3**, o qual reforça a ideia de que a sociedade e alguns profissionais só compreendem a efetividade da medida socioeducativa em seu papel normatizador, ao expor os adolescentes a atividades vexatórias e/ou de violação de direitos:

As capacitações da criança e adolescente foram cinco módulos, Francisco Beltrão e Pato Branco, meu Deus, os promotores lá defendem a criança e adolescente de uma forma, não

tem como expor um trabalho radical para eles para cumprir medida socioeducativa, tem outras formas, não assim como a sociedade vê (M3).

O ECA expressa em seu artigo 70 que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios

[...] deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações [...] a formação continuada e a capacitação dos profissionais de saúde, educação e assistência social e dos demais agentes que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente para o desenvolvimento das competências necessárias à prevenção, à identificação de evidências, ao diagnóstico e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente (BRASIL, 2017, p. 111).

O Sistema Socioeducativo prevê que a formação continuada pode estabelecer discussões para possibilitar reflexões e práticas que sobrepujam os entraves do cotidiano da operacionalização das medidas socioeducativas. As capacitações possibilitam aproximação, sobretudo, com as matérias de direitos humanos quando há articulação/integração entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, o CT, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e as entidades não-governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, deparou-se com a realidade da articulação/integração entre os órgãos da justiça (defesa de direitos) e as instituições promotoras de direitos, estampada nas falas dos entrevistados.

Ainda sob a ótica do SINASE, as capacitações/formações continuadas sobre a temática “Criança e Adolescente” devem ser promovidas em todas as esferas de governo e pelos três Poderes, em especial as equipes dos programas de atendimento socioeducativo, de órgãos responsáveis pelas políticas públicas e sociais que tenham interface com o SINASE, as políticas de saúde, educação, esporte, cultura e lazer e segurança pública.

Corroborando essa perspectiva, Raicheles (2010) destaca a importância da qualificação profissional ao afirmar que a qualidade dos serviços socioassistenciais que visam à construção de processos interventivos e que promovam protagonismos, especialmente dos usuários, com vistas para o fortalecimento da cultura da democracia e de direitos, necessita que as equipes tenham a possibilidade de

[...] superar a cultura histórica do pragmatismo e das ações improvisadas, exercitando a capacidade de leitura crítica da realidade, sem reforçar

naturalizações e criminalizações da pobreza e das variadas formas de violência doméstica e urbana, violação de direitos de crianças, adolescentes, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua etc., mas procurando compreender criticamente os processos sociais de sua produção e reprodução na sociedade brasileira. É preciso, pois, fazer a crítica e resistir ao mero produtivismo quantitativo, medido pelo número de reuniões, número de visitas domiciliares, de atendimentos, sem ter clareza do sentido e da direção social ético-política do trabalho coletivo. Por isso a luta pela garantia da qualificação e da capacitação continuadas, por espaços coletivos de estudo e de reflexão sobre o trabalho, de debate sobre as concepções que orientam as práticas, é parte da luta pela melhoria das condições de trabalho e da qualidade dos serviços prestados à população (RAICHELES, 2010, p. 765).

Faz-se necessário, portanto, que os entes federados sejam capazes de assegurar a implementação de ações e políticas que atendam às exigências de formação continuada e capacitação em serviço, a fim de garantir a formação dos operadores socioeducativos, com foco no atendimento socioeducativo ao adolescente, de modo a contribuir com a mudança de paradigma, possibilitando a formação plena do adolescente autor de ato infracional, o seu exercício de cidadania e a sua qualificação para o trabalho (SILVA; ABDALLA, 2013, p. 15). Cabe também orientar os profissionais a buscar formas e estratégias de qualificação do trabalho independentemente da oferta de qualificação pelos gestores, uma vez que estes assumem uma postura política frente à operacionalização dos serviços de forma qualificada ou não, demonstrando sua ousadia na criação de um atendimento diferenciado aos adolescentes.

As falas mais significativas dos entrevistados no que se refere ao processo de gestão retratam as mais diversas demandas dos espaços sócio-institucionais. Os profissionais reconhecem as dificuldades em torno de questões elementares como organizar o serviço nos moldes das legislações e sinalizam como outra fragilidade nos processos de gestão o formato e o quantitativo das equipes, o que para eles vem se tornando um dilema a nível institucional. Além disso, salientam o pouco suporte frente ao processo de educação permanente.

Os elementos constitutivos da gestão decorrem do processo de organização, compreendido como o modo de planejar, organizar, executar e avaliar o trabalho e o seu resultado. A gestão refere-se ao modo de fazer o que precisa ser feito para se chegar a um determinado fim (IASP, 2006). Nesse contexto, é importante situar que os Programas de MSE em Meio Aberto devem pautar-se nas normatizações estabelecidas pelo ECA, o SINASE e a Tipificação Nacional dos Serviços Assistenciais, privilegiando uma gestão de qualidade, democrática e descentralizada.

4.3 SOCIOEDUCAÇÃO: A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE EM MICRORREGIÕES DO SUDOESTE DO PARANÁ SEGUNDO OS SUJEITOS DA PESQUISA

Considerando toda a legislação vigente, faz-se necessário compreender como se estabelece a metodologia de trabalho na área da Socioeducação nos municípios de pequeno porte em Microrregiões do Sudoeste do Paraná. Silva e Moreira (2011) destacam que o SINASE define as bases filosóficas, políticas e ideológicas das medidas socioeducativas, base as quais devem estar presentes no âmbito das ações. As autoras destacam que as medidas possuem um caráter jurídico-sancionatório e um caráter ético-pedagógico, entendendo que há nesse processo um procedimento legal com a aplicação da medida, bem como uma experiência educacional realizada em âmbito municipal, ou seja, no programa que executa a MSE.

O SINASE busca um diálogo direto com a formação do adolescente, na busca pela constituição de um sujeito autônomo e solidário, com vistas a possibilitar que este consiga relacionar-se consigo mesmo e com a sociedade e, a partir disso, buscar estratégias para romper com a prática do ato infracional. Além disso, trabalha em prol do desenvolvimento de suas potencialidades em todos os aspectos – físico, afetivo, emocional, cognitivo e social. O trabalho em prol do adolescente que cometera algum ato infracional pressupõe que este possa desenvolver a capacidade de tomar decisões de caráter pessoal e coletivo, impactando diretamente na sua participação criativa e produtiva em comunidade (SILVA; MOREIRA, 2011).

Nessa perspectiva, os programas de atendimento socioeducativos estabelecem critérios e parâmetros de atendimento ao adolescente autor de ato infracional em cumprimento de medida, critérios e parâmetros que segundo Woicolesco e Bidarra (2011) não deixam margem para um possível caráter punitivo e sancionatório desta. “A própria medida é a sanção. Os procedimentos posteriores, durante o cumprimento da medida, são eminentemente educativos. Qualquer atitude ou ideia que valorize o aspecto punitivo é um desrespeito à lei” (WOICOLESCO; BIDARRA, 2011, p. 57). Considerando toda essa reformulação do trabalho acerca do objetivo da operacionalização das medidas, estratégias de trabalho foram estruturando-se. Uma delas é o PIA, que tem por objetivo tratar de situações em que o adolescente e sua família possam expressar suas vontades, necessidades, possibilitando pactuar metas durante o cumprimento da medida imposta.

Conforme o estabelecido pela Secretaria Nacional de Assistência Social, a operacionalização da medida em meio aberto destaca a importante tarefa que os programas de medidas socioeducativas possuem frente à execução das medidas, a fim de propiciar um

processo amplo de aquisições sociais. É a partir de um PIA a ser pactuado com o adolescente, com apoio da equipe técnica e de sua família, que serão propiciadas alternativas/caminhos para garantir a efetivação de seus direitos. O SINASE, em seu “Artigo 1º, Inciso II trata do seguinte: a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento do seu plano individual de atendimento” (BRASIL, 2012, p. 5).

A partir dessa discussão, os questionamentos se pautaram no PIA, visto que a elaboração deste é de responsabilidade da equipe técnica do programa. O entrevistado de *MI* relata:

Através do PIA você já tem uma noção do histórico do adolescente, se está frequentando a escola, questão de saúde, como é o convívio dele na família. A partir do momento que fazemos a entrevista já vamos elaborando o PIA e no decorrer vamos incrementando ou não conforme nossa demanda de tempo também, às vezes só faz na primeira entrevista e deixamos arquivado caso necessite. Um dos requisitos também é estar a mãe e o adolescente aqui do meu lado, conforme vamos fazendo os questionamentos ele vai relatando, conforme as perguntas pedimos para o adolescente sair ou vice e versa (MI).

O entrevistado em questão demonstra certa compreensão sobre qual é o objetivo da construção do PIA e quais são os sujeitos partícipes do processo, entendendo que as atividades a serem desenvolvidas com o adolescente devem contemplar a participação dos pais e/ou responsáveis. Sua fala sinaliza o acompanhamento da mãe, enfatizando a necessidade da presença desta durante a entrevista. Chama atenção o fato de a fala sugerir apenas uma entrevista e o arquivamento do PIA, o que rompe a lógica de processo pedagógico, prevista no acompanhamento da proposta de vida traçada. Além disso, deve-se considerar que o SINASE sugere uma metodologia que compreende a utilização dos mais diversos instrumentais e o seu encaminhamento à Vara da Infância e da Juventude para ser anexado ao processo.

Os instrumentais citados pelo SINASE compreendem a utilização de: visitas domiciliares, visitas às instituições frequentadas pelo adolescente (incluindo a escola), atendimento individual e familiar, entrevista com os profissionais de Serviço Social e Psicologia. De acordo com Silva e Moreira (2011), atendimentos individuais visam a conhecer o adolescente e a sua dinâmica familiar, possibilitam uma reflexão acerca do ato infracional e o estabelecimento de metas para construir o seu novo projeto de vida.

O contato inicial do técnico com o adolescente e sua família pressupõe um ambiente favorável ao diálogo que propicie a identificação de vulnerabilidades, necessidades e interesses, contribuindo, assim, para o estabelecimento de vínculos de confiança e para a criação das bases da construção conjunta do Plano de Atendimento Individual – PIA (BRASIL, 2016b, p. 57).

O PIA possibilita aprofundar o conhecimento das potencialidades desse adolescente a fim de oferecer a ele ações que de fato atendam às suas necessidades e vontades, além de facilitar os encaminhamentos a serem dados frente a outras políticas sociais, tendo por base o princípio da incompletude institucional. De fato, tal instrumento se faz de suma importância durante o cumprimento da medida e pressupõe contemplar o preconizado pelo ECA e pelo próprio SINASE, pois personaliza e diferencia a medida aplicada a cada adolescente (SILVA; MOREIRA, 2011, p. 398). Vale destacar que entre as falas dos sujeitos foi destacado que o PIA não costuma ser utilizado como ferramenta/instrumento de trabalho.

Conforme depoimento dos municípios, evidencia-se a seguinte realidade:

Só fiz PIA uma vez, mas os outros dois que eu atendi por último não fiz, foi ofício para o Juiz. O meu relatório de composição familiar e de atendimento ele é bem completo (M3).

Sabe-se que a atividade profissional, pautada em um acompanhamento técnico, competente e comprometido, pode estabelecer com o adolescente um projeto de vida capaz de provocar ruptura com a prática de delitos. No entanto, na fala acima, percebe-se que o instrumento em questão se torna apenas uma mera formalidade, ou mesmo o cumprimento de uma exigência do poder judiciário, não estabelecendo uma relação que venha a propiciar ao adolescente e sua família clareza com relação a suas metas, condições, atividades, responsabilidades e objetivo do cumprimento da medida socioeducativa. Isso ainda se mostra presente na afirmação de **M5**:

Não fazemos esse PIA não. Até conheço o documento, mas acho que a assistente social só faz para a casa lar, só lá que usa esse PIA, para as medidas eles não pedem (M5).

Na declaração do profissional de **M2**, tem-se que o instrumento em alguns casos chega a ser elaborado, mas não monitorado e nem mesmo acompanhado pela equipe.

Fazemos PIA de alguns, mas assim, da forma mais simples possível. Além disso, ele era construído, mas não necessariamente efetivado, acompanhado (M2).

O compromisso profissional deve pautar-se em instrumentais técnicos operativos a fim de qualificar o atendimento. Nos casos em questão, isso parece estar relegado a um segundo plano. Portanto, interroga-se que referenciais embasam a prática profissional, e como isso impacta na vida dos adolescentes atendidos? Reconhece-se a prioridade absoluta no atendimento à criança e ao adolescente?

Ainda em relação ao PIA, vários outros questionamentos contribuem para o entendimento acerca da dinâmica e da experiência de trabalho dos profissionais:

Não desenvolvemos o PIA. A minha estagiária me passa diretamente o dia a dia da execução da medida e fica tudo registrado aqui. Como ela está todos os dias aqui conosco, ela me repassa como foi a dinâmica do cumprimento e em caso de algum relato importante, eu sigo fazendo as orientações (M7).

Ao refletir sobre a declaração, percebe-se que no decorrer do cumprimento das medidas os profissionais passam a criar as mais diversas estratégias para o acompanhamento dos adolescentes, a exemplo do citado pelo entrevistado, que não elabora o PIA conforme o preconizado, contudo, cria outros meios de desenvolver o acompanhamento do cumprimento das MSE. Isso pode ocorrer devido aos mais diversos fatores, por exemplo: a dinâmica de precarização do trabalho, afetado pela insegurança do emprego, precárias formas de contratação, intensificação do trabalho, baixos salários, pressão pelo aumento da produtividade e de resultados imediatos, ausência de horizontes profissionais de mais longo prazo, falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira, ausência de políticas de qualificação e capacitação profissional, entre outros (RAICHELES, 2010, p. 758). Porém, Raicheles (2010, p. 766) alerta que “é preciso discutir as estratégias de organização coletiva frente aos processos de precarização do trabalho”, de modo que o indivíduo não seja penalizado quanto ao acesso aos seus direitos. Pressupõe-se que a intervenção profissional na política de Assistência Social não se reduza tão somente à execução das atividades, pois se corre o risco de limitar suas atividades sob a ótica da individualização e de abordar as expressões da questão social a partir de um viés moralizante.

A elaboração do PIA é uma importante ferramenta para o acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente. Sob essa ótica,

Os Planos Individuais de Atendimento devem ser permanentemente monitorados e estar em constante revisão, sendo que eventuais problemas ao longo da execução da medida devem ser rapidamente detectados, com a subsequente análise crítica das razões disto ter ocorrido, passando-se a seguir à avaliação do melhor caminho a seguir: retomada da medida, substituição por outra que se mostre mais adequada, extinção ou, em situações extremas, a decretação da internação nos moldes do disposto no art. 122, inciso III, do ECA (DIGIÁCOMO, 2016, p. 71).

Nessa perspectiva, o PIA é o instrumento que possibilita a articulação com o sistema de justiça. Se munido de informações, ele pode servir como base para uma análise da medida

imposta, podendo até mesmo implicar no abreviamento do tempo da medida a ser cumprida. Tal informação é de suma importância para subsidiar as ações da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Nesse aspecto, poderá servir como ferramenta de análise no momento de reavaliação da medida socioeducativa, conforme os artigos 52 a 56 da Lei n. 12.594/2012.

Ainda nessa lógica, no SINASE (BRASIL, 2006, p. 47), no item “Diretrizes Pedagógicas do Atendimento Socioeducativo”, circunscreve o princípio do respeito à singularidade do adolescente, colocando o PIA como ferramenta fundamental para garantir a equidade no processo socioeducativo.

Toda essa reflexão conduz a questionar como se estruturam os programas de medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios pesquisados. Para entender essa estrutura, perguntou-se aos partícipes da pesquisa sobre a forma como os programas de medidas socioeducativas se organizam, visto que o artigo 5º da Lei n. 12.594 refere-se à responsabilidade dos municípios em criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto.

Nesse processo, Digiácomo (2016) ressalta que o objetivo do SINASE, quando se fala em programas de medidas socioeducativas e da implementação de uma política voltada a adolescentes autores de ato infracional e suas famílias, é que tais programas ofereçam alternativas de abordagens de atendimento junto aos mais diversos órgãos e equipamentos públicos. Ou seja, reconhece a incompletude institucional presente na operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto.

Ainda sobre a estruturação dos programas de medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios de pequeno porte das Microrregiões Sudoeste do Paraná, observou-se que em todos os municípios uma única medida é aplicada aos adolescentes: a medida de prestação de serviço à comunidade, executada na abrangência dos equipamentos da Assistência Social, sem uma articulação com a rede socioassistencial. Observe-se a declaração do **MI**:

O Programa de medidas socioeducativas nesse momento vem com seu lado no formato de oficinas, oficinas vivenciais onde trazemos algumas linhas de trabalho que visam os vínculos, o relacionamento, os valores, o trabalho, o que é cidadania, ética, para que eles possam estar olhando a parte intrapessoal e também o interpessoal, como é o relacionamento com o meio, com o ambiente, o que são leis, como são feitas. Esse grupo juntamos os que tinham uma carga horária parecida na medida socioeducativa. Este é o primeiro grupo que eu participo e é o segundo grupo que é realizado aqui, então estamos seguindo uma estrutura que já realizava no ano anterior, e percebemos que ele não está sendo tão funcional, falta muito o envolvimento da família, percebemos que precisamos dentro dessa oficina criar uma vertente para trazer a família e nós precisamos ampliar isso para o social também. Porque se esse adolescente não for para o social lá fora ele continua muito preservado, excluído mesmo. Mas que ele através

*disso possa ir se incluindo na realização talvez de algum projeto, de alguma coisa que ele seja responsável no sentido de tocar, de alinhar, de fazer, de acontecer. **E hoje não sentimos que temos estrutura assim dentro do município para trabalhar.** Eu vejo que isso é uma questão de amadurecimento, vai precisar de conscientização, nós precisamos trabalhar em rede como se diz, que realmente o trabalho em rede então pudesse ser possível, e uma rede mais ampla no social.*

O município cita a existência de um programa, contudo as atividades propostas, como sinalizado pelo próprio entrevistado, não propõem um trabalho articulado entre os diversos órgãos, nem mesmo o convívio social. Promover o protagonismo dos cidadãos nesse processo é essencial para se garantir o sentido emancipador, a convivência social e comunitária, o conhecimento sobre os direitos e o acesso às políticas públicas e aos programas. Todas as medidas visam ao resgate e à reintegração do adolescente na sociedade e ao convívio familiar.

Cabe esclarecer que o termo *programa*, para a Política de Assistência Social, refere-se às “ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (BRASIL, 1993, p.18). Contudo, essa perspectiva entende que a atuação do programa é restrita a um determinado período de tempo. Já o entendimento de programa de atendimento no ECA refere-se a atividades permanentes e continuadas, com proposta de funcionamento e metodologia de trabalho registradas no CMDCA. A Lei n. 12.594/12 define programa de atendimento como a organização e o funcionamento da unidade física que propicie as condições necessárias à execução das medidas socioeducativas.

Durante as entrevistas, foi possível observar a dura e cruel realidade vivenciada pelos municípios, a complexidade dos problemas, as suas particularidades, o porte, sua capacidade de gestão e financiamento, enfim, várias demandas que por vezes os limitam na oferta e execução do programas. Por isso, o contexto de definição e implantação do SUAS, do SINASE e do ECA “requer uma reflexão que considere os avanços, mas também as contradições, as resistências, imprecisões e, sobretudo, a correspondência entre a direção nacional e a realidade municipal” (SILVA, 2015, p. 44).

A declaração abaixo, quando questionada, reitera a anterior, pois foca na explicação do que seria a operacionalização da medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade. Reforça, ainda, a necessidade e o esforço em garantir que as ações atendam às legislações pertinentes a esse público.

Em geral quando se trata da prestação de serviço à comunidade, oferecemos dentro do CRAS mesmo, com atividades mais específicas: auxiliar na produção do artesanato, ou às vezes varrer o pátio. Então é bem limitado. Nós tentamos esse ano além de fazer a prática de

“trabalho” temos a opção pedagógica também, questão de inserção em projetos, oficinas, capoeira, violão. Está tendo um resultado bem positivo, eles têm um pouco de rejeição no início, mas nós acabamos tendo que contornar isso, porque eles têm uma resistência em questão de cumprimento, não é muito claro para eles que é uma das situações que eles têm que cumprir. Eu acho que o judiciário ele terceiriza muito essa questão, ele joga muito para o município e o município que dê conta, não temos CREAS, não temos uma estrutura adequada para receber esses menores, ficamos sobrecarregados e tentando dar conta disso tudo. As medidas socioeducativa sempre foram vistas como modo de punição. Nós sempre tentamos parcerias com as escolas, sociedade, empresas, mas o que eles querem é colocar os meninos carregar tijolo no sol, pedra, e a medida como o nome já diz é socioeducativa é interessante a prestação de serviço, mas ao mesmo tempo é difícil nós conseguirmos a ressocialização deles, sempre que nós encontramos essas parcerias sempre reagem como se eles fossem os maiores bandidos. Como você vai educar esses meninos, reinserir eles na sociedade, se eles quando vão para a prestação de serviço ou para outro local, eles já são vistos como a escória da sociedade (M4).

A fala retrata também os estigmas sociais, fator comum no cotidiano dos adolescentes em cumprimento de medida, que os enfrentam em vários locais frequentados, inclusive em instituições onde prestam as medidas socioeducativas, especialmente quando se trata da Prestação de Serviço à Comunidade. A vivência de atitudes preconceituosas e discriminatórias traduz uma distância entre aquilo que se propõe como medida socioeducativa e a prática vivenciada por centenas de adolescentes, o que por conseguinte dificulta o processo de reinserção desses sujeitos na sociedade. Apesar dos avanços em relação às legislações destinadas a adolescentes em conflito com a lei, permanece ainda a perspectiva lançada pelo Código de Menores de 1979: crianças e adolescentes são vistos como fora do sistema, como marginais ou inimigos do sistema, como infratores (SILVA; MOTTI, 2001).

Observa-se que a sociedade, que deve ser parte do processo de reinserção desse indivíduo na comunidade, conforme estabelecido pelo ECA, é quem o considera um transgressor, aquele que põe em risco a segurança dos “homens de bem”. Nesse sentido, prevalece a ideia de que é melhor mantê-lo isolado das relações cotidianas, das relações de convivência mais próximas.

O sujeito entrevistado aborda ainda os recursos que a Secretaria de Assistência Social tem utilizado a fim de dialogar com a rede:

Nós temos tentado através do conselho, da rádio, dialogar com a sociedade, mas, as pessoas têm culturalmente muito preconceito. Viemos buscando tentando colocar a questão do trabalho em rede nas reuniões do conselho sempre falamos que precisamos trabalhar em rede, porque se fala muito do trabalho em rede, mas pratica-se muito pouco. Importante lembrar que o trabalho em rede não é só entre setores, é envolver a comunidade também, e temos muita dificuldade com isso. Então temos que trabalhar em função de tentar ver a responsabilidade de cada um, do juiz, promotor, secretaria, dos conselheiros, delegado, do pessoal do destacamento da polícia militar. Porque sem trabalhar em rede não tem como (M4).

O depoimento revela que a atuação em rede pressupõe uma possível mudança de paradigma historicamente e fortemente marcado pelas ações de cunho correccionais. O entrevistado sugere que o trabalho em rede pode ajudar a superar as dificuldades em torno da execução da medida. As relações interinstitucionais no Sistema de Garantias de Direitos são fundamentais para um atendimento que garanta a responsabilização e a devida proteção integral aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (BRASIL, 2016b). Justamente quando a rede socioassistencial não é articulada, integrada, capaz de dar o devido suporte aos adolescentes em conflito com a lei em cumprimento de medida, evidencia-se a problemática no atendimento.

Em outra entrevista, os depoimentos do sujeito vão ao encontro dos demais. No **M2** a operacionalização das medidas, de acordo com o entrevistado, está sob responsabilidade do órgão gestor, porém, sem estrutura que possibilite o estabelecimento de um plano e para que o adolescente tenha condições de se incluir na vida social.

Não temos programa de medidas socioeducativas, estamos começando a desenvolver esse acompanhamento. Pensamos em desenvolver um programa dentro da escola oficina com as crianças que já participam, para poder incluir os adolescentes na medida socioeducativa também. Geralmente o órgão gestor, que fica responsável pela média complexidade, pela medida socioeducativa. O que temos hoje é um fluxo de atendimento para esses adolescentes. Depois da audiência, vem o ofício para encontramos o local e encaminhar o adolescente para cumprir a PSC. A princípio encaminhamos para o departamento de assistência, acaba ficando sob o gerenciamento nosso mesmo. Além disso, outra dificuldade que temos são com os adolescentes do interior. Alguns adolescentes da zona rural são difícil para eles se deslocarem até a cidade, e o município não oferece nenhum programa próximo a eles lá, ou é a saúde ou a educação, que não os aceitam, por representarem perigo. Como ele irá cumprir essa medida, como iremos cobrá-lo? Eu sinceramente acho que é falha nossa, porque eles têm que cumprir, mas, tem que ser interessante de certa forma atrativa para eles. Então aqui o que eu percebo deles é que eles querem se sentir úteis, eles ficam extremamente felizes quando eles vinham e tinha um monte de coisa para fazer. Mas, quer ver o dia que não tinha nada para fazer, que eu os fazia ficarem sentados ali, oferecemos café, mandamos ler um livro na biblioteca. Percebemos que às vezes era um suplício, eu via, mas não tinha mais o que oferecer, deveríamos ter alguma coisa que fosse de fato interessante, atrativo para eles e educativo. Eu acho que é um pouco de falha nossa também.

O depoimento demonstra a fragilidade dos serviços disponíveis na zona rural e destaca a falta de infraestrutura no processo de operacionalização da medida a ser cumprida pelo adolescente, o qual também não dispõe de possibilidades para dirigir-se até a zona urbana. Enquanto isso, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais destaca que

[...] O Serviço de MSE em Meio Aberto deve garantir [...] a segurança de acolhida, as condições de dignidade em um ambiente favorável ao diálogo que estimule a apresentação de demandas e interesses pelo usuário. É importante ressaltar que esta relação assegure que os estereótipos, socialmente disseminados, não interfiram na acolhida. A segurança de convivência

familiar e comunitária está diretamente relacionada à efetivação de ações que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários e à garantia de acesso a serviços socioassistenciais e aos encaminhamentos, de acordo com as demandas e interesses dos adolescentes, aos serviços das demais políticas setoriais. A segurança de desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social fundamenta-se em princípios éticos de justiça e cidadania ao promover o acesso dos adolescentes a oportunidades que os estimulem a construir ou reconstruir projetos de vida, ao desenvolvimento de potencialidades, a informações sobre direitos sociais, civis e políticos e às condições para o seu usufruto (BRASIL, 2016b, p. 38).

Nesse sentido, para que os direitos e as garantias de adolescentes em conflito com a lei sejam plenamente efetivados no processo socioeducativo, é indispensável a articulação do sistema socioeducativo com a política da educação, com o sistema único de saúde, com o sistema único de assistência social e com o sistema de justiça/segurança pública, além da integração com as políticas de trabalho, cultura, esporte, lazer, habitação e renda (PARANÁ, 2012).

É competência do órgão gestor municipal, a partir de um diálogo direto com esses atores, estabelecer fluxos e protocolos que oficializem a relação do atendimento do Serviço de MSE com o Sistema de Justiça, considerando desde a aplicação até a execução da medida. O órgão gestor deve garantir a realização periódica de reuniões, capacitações e seminários conjuntos, além de um canal de comunicação entre a Assistência Social e o Sistema de Justiça, para estudos de caso e compartilhamento de informações relativas aos adolescentes que cometeram ato infracional e que estejam cumprindo medida. Os fluxos e protocolos contribuem para que, em caso da mudança de gestores, bem como de juízes e promotores, seja garantida a continuidade das responsabilidades fixadas entre os representantes do SGD (BRASIL, 2016b).

Nessa lógica, o órgão gestor tem a função de subsidiar atividades de sensibilização e informação sobre a padronização de tais documentos – fluxos e protocolos estabelecidos. Se for constatada a ausência de condições, pode-se recorrer aos Escritórios Regionais da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social e às capacitações previstas no SINASE. A formalização dos procedimentos operacionais de comunicação e de encaminhamentos relacionados ao atendimento socioeducativo em meio aberto visam a proporcionar um direcionamento adequado para o planejamento do trabalho técnico realizado pelos CREAS e/ou CRAS.

Da mesma forma, o **M3** afirma que não possui Programa Socioeducativo. A entrevista sinalizou que a “equipe” responsável por acompanhar os adolescentes é reduzida e, por isso, conforme já exposto por outros entrevistados, mantém o adolescente sob seus cuidados nos equipamentos da Assistência Social. O SINASE, contudo, defende que, em programas de medidas socioeducativas em meio aberto, a equipe mínima deve ser composta por técnicos de

diferentes áreas do conhecimento. Tal cenário passa a ser objeto de reflexão e problematização dos municípios, visto que de acordo com os relatos os adolescentes em cumprimento ficam sob a responsabilidade de um ou dois profissionais. Ser atendido pela assistente social com a ajuda de uma psicóloga não significa estabelecer um trabalho conjunto. Porém, observa-se que o fato de manter o adolescente “por perto” significa também mantê-lo a salvo de qualquer atividade vexatória.

Nós não temos programa, não estamos bem atualizados em relação ao SINASE, e a nossa demanda é pequena. O que temos é um fluxo. Ao chegar o ofício nas mãos da assistente social do CRAS, a família é procurada ou o próprio adolescente. Após chegar eu penso em um lugar que tenha possibilidade de acompanhamento, o último eu escolhi foi o próprio CRAS, porque eu não tenho como ficar indo em outra instituição observar, e porque eu não acho que ficar carpindo ficar exposto à sociedade irá trazer mudança, então eu prefiro eles ali conosco fazendo artesanato, lendo um livro. O que eu costumo fazer é trabalhar na medida socioeducativa é o educar para alguma coisa social, dar uma noção, primeira coisa que eu faço é achar o ato infracional da criança e refletir sobre isso com ajuda da psicóloga da saúde (M3).

O entrevistado apresenta outros elementos importantes:

Coincidentemente os casos que tivemos aqui todos os adolescentes são de famílias que já estão nos programas ou de transferência de renda, no caso Bolsa Família, ou que fazem parte do acompanhamento PAIF ou serviço de convivência (M3).

As famílias dos adolescentes em cumprimento de medida, conforme se pode observar a partir do explicitado acima, se encontram expostas às mais diversas situações de risco social e pessoal, haja vista sua participação nos mais diversos programas oferecidos pela Política de Assistência Social.

A PNAS assim configura o público a quem se destina a Proteção Social Básica:

Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

A partir do exposto, percebe-se a necessidade de os municípios implementarem programas e serviços estruturados e especializados, que atentem às dimensões da família e respondam assertivamente às necessidades sociais como propostos por CF, ECA, PNAS/SUAS e SINASE.

Esse mesmo partícipe do estudo assinalou alguns outros fatores que se encontram presentes no funcionamento da rede e que poderiam comprometer o atendimento oferecido no município, como o funcionamento do CT:

O CT sugeriu que colocássemos o adolescente carpir ou esparramar terra em cima da grama no terreno da Igreja, para eles e para todo mundo ver que tem uma punição mais severa. Até conversei com a coordenadora para dizer, o que está escrito lá no ECA sobre a medida e que o juizado mandou? Existe um monte de regras, não podemos colocar o menino lá carpir ou puxar terra, não é assim (M3).

O CT, como órgão encarregado por zelar pelo cumprimento de direito da criança e do adolescente, é um aporte essencial na rede de atendimento. Porém, essa pequena amostra sinalizada pelo entrevistado demonstra a falta de compreensão do ECA por parte dos sujeitos que assumem essa função e o quanto o trabalho exercido de forma pouco preparada pode, em vez de proteger, contribuir para a perpetuação das situações de violação contra crianças e adolescentes.

A declaração do município de **M3** torna-se ainda mais importante, haja vista que retrata a realidade do posicionamento dos Conselheiros Tutelares, os quais, de acordo com o ECA, devem integrar a política de proteção à infância. A fala pode levar às seguintes constatações: há falta de preparo dos conselheiros para a atuação, desconhecem o ECA e/ou não tiveram acesso à capacitação necessária, o que expressa a impossibilidade de exercerem a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. O CT deve exercer fielmente seu encargo social de zelar pelo cumprimento dos direitos definidos no ECA, combatendo toda e qualquer ameaça e violação dos direitos das crianças e dos adolescentes. O ECA dispõe que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, por qualquer pessoa que seja, devendo ser punida qualquer ação ou omissão que atente aos seus direitos fundamentais.

A ausência de conhecimento dos direitos por parte dos munícipes também os impede de denunciar a violação cometida pelos próprios órgãos de defesa de direitos. Como o processo de atendimento está equivocado e mantém sua atuação nessa perspectiva, naturaliza-se a violação, fato esse que precisa ser observado e enfrentado.

O ECA, em seu artigo 18, dispõe sobre o tratamento a ser dado a crianças e adolescentes. A legislação estabelece que é dever de todos zelar pela dignidade destes, pondo-os a salvo de qualquer trato desumano, violento, aterrorizante, vexatório e constrangedor. Esse mesmo artigo esclarece que a criança e o adolescente têm o direito de serem educados e cuidados, sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de

correção, disciplina, educação, ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles. Utilizar de castigo físico, tratamento cruel ou degradante como formas de correção, disciplina, educação ou sob qualquer outro pretexto é cabível de sanções. Conforme a Lei n. 13.010, de 2014, considera-se castigo físico: ação de natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso da força física sobre a criança ou o adolescente que resulte em sofrimento físico ou lesão. A mesma lei categoriza como tratamento cruel ou degradante qualquer conduta ou forma cruel de tratamento em relação à criança ou ao adolescente que humilhe ou ameace gravemente e o ridicularize.

Mais uma vez, percebe-se que a ausência de um programa de execução da medida socioeducativa tem possibilitado que se reforce a ideia de repressão do adolescente alçado à condição de perigo para a sociedade, quebrando a proposta de sua valorização como sujeito de direitos. Essa valorização não se dá de forma abrupta, mas num contexto de constante conflito, no qual até hoje se estabelece uma correlação de forças, entre os que defendem posições de repressão, assistencialistas, cidadania etc.

A doutrina da proteção integral está contextualizada num processo histórico de construção de uma nova institucionalidade emergente na sociedade brasileira, em ruptura com as dimensões inerentes a um padrão de relações autoritário, centralizado, repressivo, clientelista e de políticas fragmentadas (SILVA; MOTTI, 2001, p. 27).

A fala acima traduz fortemente uma sociedade marcada historicamente por práticas de cunho correcional e repressor rigoroso, onde adolescentes tornam-se alvo de preconceitos e estereótipos perante a sociedade. As políticas sociais ofertadas a esse público traduzem-se historicamente por terem se fixado ao cunho correcional e repressor, “destinando a esse grupo de resistência e minoria social algozes sociais irreparáveis na história; despertando a discussão dos interesses públicos e privados, onde a juventude se torna alvo de pré-conceitos e estereótipos perante a sociedade” (MARTINS et al., 2014, p. 210).

A violação dos direitos fundamentais e humanos, de acordo com Martins et al. (2014), contra crianças e adolescentes tem sido um processo constante na história. Os autores sinalizam que ações efetivas que têm por objetivo garantir a proteção a esses sujeitos ainda são um desafio, “colocados por uma sociedade capitalista que se reproduz no cenário de injustiças sociais, transformando este segmento em vítimas das determinações das leis que omitem seus direitos sociais e humanos com punições severas” (MARTINS et al., 2014, p. 210).

Ainda sob a perspectiva da implementação dos programas de medidas socioeducativas em meio aberto, o **M6** explica o seguinte:

Não temos programa e temos muitos adolescentes em cumprimento de medida, eu fico muito angustiada quando eu olho para o meu livrinho de capa preta e está escrito PSC. Me questiono onde inseri-los para cumprir todas aquelas horas, você precisa ter um planejamento, além do planejamento tem que ter uma pessoa lá no local que acompanhe, que entenda, não conseguimos acompanhá-los efetivamente. Por isso alguns casos estão cumprindo aqui mesmo no CRAS colocávamos eles cadastrar Nota Paraná, para que não fique brincando. Não é a forma mais correta, fazemos do jeito que é possível, até porque tem a cobrança do judiciário e precisamos dar uma resposta. Embora eu entenda que a maior resposta, além do judiciário, é transformar aquele ser humano. O correto são eles se apresentarem aqui com alguém da família, um responsável, pai, mãe, enfim um responsável legal, mas dificilmente isso acontece.

Percebe-se no discurso acima que, embora exista o entendimento da importância do processo de planejamento do programa de medidas, o município não dispõe de um fluxograma de atendimento para os adolescentes em cumprimento de medida. As atividades não são planejadas, ficando a cargo apenas dos profissionais do CRAS e do órgão gestor o suporte para o cumprimento. Estes nem sempre dispõem de atividades/ações que possibilitem a reflexão acerca do ato, sendo que os atendimentos se baseiam em conversas informais sem o acompanhamento familiar, haja vista todos os outros compromissos e atendimentos que a proteção social básica e especial precisa absorver. Outro ponto levantado diz respeito ao fato de o acompanhamento da medida se dar única e exclusivamente para atender a demanda judiciária, o que transforma a medida em uma ação meramente fiscalizatória, com o risco de que tais medidas sejam “deslegitimadas”, uma vez que não colocam o adolescente no centro da atenção.

Quando o entrevistado menciona conversas com o adolescente e monitoramento para evitar que este ocupe o tempo com brincadeiras, percebe-se que o cumprimento de medida está pautado no fazer pelo fazer, para não deixar o adolescente ocioso. Para Freire (1996), a construção do diálogo com o jovem poderá favorecer para a criação de laços com referências positivas, colaborando para sua autoestima e para que se sinta acolhido pelo técnico e se empenhe no processo. Deve-se pensar em uma proposta sociopedagógica, pois essa poderá possibilitar condições para que o adolescente que cometeu ato infracional tenha a garantia de seus direitos de cidadania e possa construir um projeto de vida, de modo a participar ativamente das lutas em favor de uma nova sociedade (GUIDINI, 2012).

[...] o conteúdo pedagógico estará voltado, portanto, para os elementos que compõem o artigo sexto do Estatuto; os fins sociais que o Estatuto se dirige, as exigências do bem comum; os direitos e deveres individuais e coletivos; a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (VOLPI, 2008, p. 31).

Cabe aos profissionais que atuam na área da criança e do adolescente refletir sobre o disposto no ECA e relacionar com o que vem sendo produzido ou reproduzido nas formas de atendimento do adolescente em conflito com a lei. Além disso, deve-se buscar fundamentos teóricos para subsidiar suas intervenções.

Nesse cenário, surge ainda outro município que questiona sobre quem tem o papel de direcionar, orientar e subsidiar suas ações quanto à implementação dos programas de medidas socioeducativas em meio aberto. A falta de aproximação para com tal demanda gera incertezas, medos, questionamentos e, por conseguinte, leva a uma prática não planejada. Os envolvidos questionam o fato de não possuírem direcionamento/orientações acerca da operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto em seus municípios.

Ninguém nunca passou nada para nós dessas questões de programa para medida socioeducativa. E quem teria que passar isso para nós, de como fazer? E outra, não temos pessoal para trabalhar, porque na verdade teria que ter alguém que trabalhasse direto com eles, mas não tem. Quando eles vem até nós, porque nem sempre vem aqui, incluímos eles em oficinas. Até porque acho injusto separar eles das outras crianças, eu acho que tem que colocar eles junto com os outros para aprender a conviver, inclusão, então nossa estratégia é inseri-los nos programas existentes e não temos um modo específico do que você tem que fazer, não sei se é certo ou errado, mas inserimos nos programas existentes, temos violão, informática, prática desportiva, filmes, tem a parte que colocamos monitor de artesanato, nutricionista, palestras com enfermeiros, Pastoral da AIDS (M5).

O profissional relata a dificuldade em torno da execução da medida socioeducativa. Contudo, demonstram compreendê-la como oportunidade também de inclusão social e, por conseguinte, procura elaborar estratégias de planejamento para a execução de ações que possam nortear essa execução, de acordo a sua realidade.

Como já sinalizado em todos os municípios em que a pesquisa fora aplicada, os adolescentes em cumprimento de prestação de serviço à comunidade não são encaminhados para as Instituições da Rede; eles cumprem as medidas tão somente nas dependências dos CRAS ou nas Secretarias Municipais de Assistência Social. Sobre o encaminhamento para outras entidades, tem-se:

Nunca precisamos encaminhar. Mas percebo também que nós não temos a condições técnicas básicas de atendê-los. O restante da sociedade tem uma visão que tem que ser punitivo, e por isso acabamos não encaminhando para não se estressar, enfim, acabamos abraçando isso pensando que estamos fazendo o melhor. Sei que devemos desmistificar isso, porque o não

encaminhar não irá fazer com que a população vá mudando isso, que conheça, leia e faça. Nós teremos que trabalhar isso, o ano está acabando, mas até comentamos que em 2018 será totalmente diferente, nós iremos planejar (M3).

Hoje a única instituição que nós temos para encaminhar é a APAE, eles aceitam os meninos, porque nós temos um cuidado maior com relação ao perfil do adolescente para encaminharmos, então eu acho que é uma forma de você também ter contato com outras pessoas, de outro trabalho, para que ela também possa ser reaproveitada, despertar alguma coisa. Para que eles se sintam valorizados também, não só a prestação de serviço só no varrer, mas que eles tenham a oportunidade de conhecer algo diferente para que se sintam valorizados, pertencentes àquela comunidade, para buscar algo além do que eles receberam até hoje (M4).

As adolescentes vêm até o CRAS agora, ninguém relatou nada que não pode ser. Até pensamos em criar algum projeto social que eles pudessem nos ajudar no encaminhamento desses adolescentes para outras entidades, talvez dentro de reestruturação ou restauração de ambientes sociais mesmo, porque aí já entra o cuidado com a sociedade, a questão da cidadania. Porque hoje nos perguntamos muito o que é a medida socioeducativa quando eu coloco alguém em uma outra instituição só para agilizar o processo, até que ponto isso é socioeducativo? Eu vou deixar ele lá em uma entidade, melhor ficar aqui, ler um livro. Então, o que é realmente educação social nesse conteúdo, neste sentido que temos preservado eles na medida, porque não vemos o compromisso de educação social (M1).

A partir dos relatos, entende-se que a rede socioassistencial não reconhece a socioeducação como parte da política de atendimento aos adolescentes, ou simplesmente não existe quando se refere a adolescentes em conflito com a lei.

Os entrevistados demonstram sua preocupação quanto às atividades a serem realizadas pelos adolescentes nas instituições. Tal preocupação os leva ao não encaminhamento para a rede, considerando que eles poderão ser postos em risco. Destacam a necessidade de um trabalho voltado às entidades, mas se percebe que não há um envolvimento para a realização de um movimento em prol da conscientização da operacionalização de medida. Liberati (2003) salienta que a PSC deve fazer o adolescente que cometeu a infração refletir sobre o ônus, interagir com a comunidade por meio dos serviços comunitários, desenvolver a cidadania, sendo então relevante o significado da medida.

[...] inicialmente, que a medida aplicada ao adolescente deve levar em conta sua capacidade de cumpri-la, ou seja, que apresente condições de exequibilidade. É que a imposição de medida irrealizável, além do inerente desprestígio à própria Justiça da Infância e da Juventude, acabaria reforçando juízo negativo (e formulado com frequência pelos adolescentes) de incapacidade ou inaptidão para as coisas da vida, provocador de inevitável rebaixamento da autoestima. Ao invés de benefícios, a aplicação da medida traria prejuízos à formação da personalidade do adolescente. A parte final do parágrafo em tela, por outro lado, refere-se à necessária relação e proporcionalidade entre a medida aplicada e as circunstâncias e a gravidade da infração. A decisão desproporcionada ou que não guarde qualquer relação com o fato infracional praticado tenderá a perder contato com o processo

educativo que lhe dá razão de existir, restando, nesse aspecto, inócua ou injusta (SOTTO MAIOR, 2002, p. 537-538).

Embora a CF contemple em seu texto o princípio da igualdade perante a lei, alegando respaldo normativo de que todos devam ser tratados igualmente perante as normas jurídicas, ditando a garantia do respeito à diversidade, protegendo a identidade própria de cada sujeito, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, cor, sexo, raça, idade e demais formas de discriminação, nem sempre o princípio em questão se efetiva. Para tal se faz necessário vontade política, por meio de uma qualificada operacionalização das políticas e ações públicas/sociais que ultrapassem as exigências do neoliberalismo, restringidas ao mínimo de intervenção social (CUNHA, 2013).

Isso ocorre porque não se pode admitir que a pessoa em estágio peculiar de desenvolvimento que pratique ato análogo a um crime ou contravenção seja tratada de forma mais gravosa (SARAIVA, 2002, p. 43). Expressas no artigo 35 da Lei n. 12.594/12, a execução das medidas socioeducativas rege-se pelo princípio da legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto.

O entrevistado a seguir esboça a dificuldade em entender o fluxo percorrido desde a aplicação até o encaminhamento da medida em seu município. De acordo com ele, o adolescente em conflito com a lei e que teve a medida aplicada nem sofre intervenção por parte dos profissionais da assistência social, de modo que se realiza apenas o papel burocrático e de fiscalização da medida. Meneses (2008, p. 86) ressalta que “se somente a natureza jurídica importar ao sistema de justiça, a pena não educa e a medida não tem nenhuma finalidade educativa”.

Sequeira et al. (2009) também comenta sobre o assunto e ressalta que, para que a ação socioeducativa corresponda ao que está estipulado no ECA e no SINASE, o profissional deve ir além do aspecto jurídico, pois somente assim garantirá sua efetividade. O processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto requer atenção e reflexão. Os relatos dos entrevistados explicitam a falta de infraestrutura em especial da medida de PSC, que por sinal não recebe nenhuma intervenção orçamentária do estado para alimentar os programas. O Órgão Gestor deve trabalhar em parceria com o CRAS, quando tão somente o CRAS tem assumido por completo a gestão e a execução das medidas.

Normalmente os adolescentes nem passam por aqui, o promotor encaminha direto para a entidade, nem ficamos sabendo. O ideal seria já que vocês têm órgão gestor, passar por aqui antes. Por isso que eu digo para que existe um plano, porque na verdade teria que direcionar

essa criança para cá e nós teríamos que direcionar para a instituição, mas não é nada disso que acontece (M5).

A partir do exposto, cabe uma reflexão quanto ao papel articulador e de integração das instituições e das instâncias do poder público na aplicação de mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente e como isso vem se efetivando em municípios de pequeno porte. Para que o sistema de fato funcione como um mecanismo fluído e permanente, é preciso que todos os atores estejam articulados e integrados, compartilhem responsabilidades e atuem a partir de seus âmbitos para um fim comum, elaborando estratégias e ações que dialoguem com a realidade local. Os responsáveis pela operacionalização das medidas, juntamente com outros órgãos como o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Poder Executivo, os Conselhos de Direitos e as demais entidades governamentais e não-governamentais, devem propiciar condições para que os adolescentes construam um percurso de desenvolvimento social e de participação na vida comunitária a fim de garantir pleno exercício de seus direitos e deveres.

A medida de prestação de serviço à comunidade, estabelecida no artigo 117 do ECA, se destina aos adolescentes autores de ato infracional de intensidade mínima.

[...] a sua característica reside na possibilidade de permitir ao adolescente encontrar “em seu meio social, no convívio com pessoas que necessitam de solidariedade, o caminho pedagógico do reconhecimento de sua conduta indevida e a convicção do seu próprio valor como ser humano”, pois prevê a prestação de serviços à comunidade (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 56).

A realização, pelo adolescente, de tarefas gratuitas, de interesse geral, por período não excedente a seis meses, deve ser feita junto a entidades sociais, hospitais, escolas, programas sociais, tanto no âmbito governamental quanto no não-governamental. As atividades realizadas junto às instituições parceiras do programa devem garantir o caráter socioeducativo, levando em conta as aptidões dos adolescentes, seu universo cultural e social, sua condição de estudante, de trabalhador, de saúde, “excluindo-se, portanto, qualquer ocupação constrangedora e vexatória” (PEREIRA; MESTRINER, 1999, p. 56).

As tarefas realizadas pelos adolescentes devem ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada de trabalho, se for o caso. O orientador – assim chamada a pessoa responsável pelo adolescente na instituição – deve levar em conta o objetivo

específico de acolher, acompanhar e orientar os adolescentes encaminhados pelo Juiz da Vara da Infância e Juventude, de acordo com o estabelecido na lei.

Para garantir o processo de municipalização, bem como as ações previstas no ECA em relação à medida de prestação de serviço à comunidade, é importante que o Programa de MSE em Meio Aberto estabeleça critérios em relação ao local de cumprimento de medidas, como: as condições de atendimento (perfil da atividade realizada, horário, quem será o orientador, número de adolescentes que a instituição poderá acolher, condições de salubridade, entre outras).

É importante que o município identifique o maior número possível de instituições sociais e comunitárias capazes de receber, acompanhar e orientar o adolescente no cumprimento da decisão judicial. Os profissionais, sempre que possível, devem realizar visitas às instituições para o melhor acompanhamento do cumprimento da medida, além de poder auxiliar a instituição em casos que se mostrarem de difícil solução.

Nesse sentido, entende-se que existe a necessidade de fortalecer as redes sociais de apoio, com vistas à promoção social do público estigmatizado, conjugar esforços para garantir o comprometimento da sociedade, sensibilizando, mobilizando e conscientizando a população em geral sobre as políticas de atendimento voltadas a adolescentes em conflito com a lei, e, sobretudo, superar a prática coercitiva/punitiva que permeia a operacionalização das medidas. A fim de romper com essa prática, o **M7** relata sua experiência em torno da execução da medida:

Até encaminhávamos para outros serviços e o que eles faziam: limpavam o pátio, ajudavam a pintar. E queríamos mudar isso, ou tínhamos muitos adolescentes em descumprimento. Iam à garagem da prefeitura ajudar no que tivesse que fazer, tanto adulto quanto criança, faziam a mesma coisa. Isso é uma realidade que está em todos os municípios, as pessoas ainda entendem serviço como trabalho. Acho que o primeiro passo foi desmistificar na própria assistência social. Conseguimos retomar alguns adolescentes e dizer que estávamos buscando mudar mudou, e afirmando que não iriam mais precisar carpir lote, ficar lá na frente exposto, lavar banheiro. Explicamos no primeiro encontro que prestação de serviço à comunidade é você fazer um bem à comunidade, ajudar de alguma forma dentro das habilidades de vocês, dentro do que vocês gostam, o que vocês podem fazer pela comunidade. Aí começamos a estruturar de acordo com aquele grupinho uma atividade que eles possam fazer para contar horas, mas os próprios encontros e rodas de conversa. Estamos descobrindo ainda e implantando, o trabalho está engatinhando ainda.

Os entrevistados enfatizam com clareza que a medida não deve ter caráter punitivo e sim socioeducativo, de reinserção, reeducação, não privando o adolescente de sua liberdade, oferecendo-lhe o convívio em sociedade e o convívio familiar. Todos partilham da concepção de que o adolescente é sujeito de direitos e pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, necessitando, portanto, de referência, apoio e segurança. Contudo, as ações ainda se mostram

muito insipientes. No processo de cumprimento da medida, se faz importante a participação da comunidade, das redes de atendimento, da família e da sociedade como um todo, bem como do entendimento do trabalho dos técnicos que irão realizar o trabalho propriamente dito sobre a ação socioeducativa que visa às medidas (SEQUEIRA et al., 2009), dado que, ao ser inserido na rede e ter o apoio da sociedade, o adolescente encontra um lugar de pertencimento nesta.

Outro ponto importante a ser sinalizado é a busca constante pela exata medida entre a evolução técnica operativa e a consequente profissionalização dos quadros dirigentes e operadores da política e a politização necessária que permeia desde a concepção até a defesa intransigente dos direitos daqueles que utilizam os serviços, mas também a própria política para a mediação entre as classes e entre estas e o Estado. A busca pela qualificação técnica aliada à politização constitutiva é evidente nesse momento de implantação e implementação das políticas sociais, o que é um avanço, mas também um risco (YAZBEK apud BRASIL, 2008, p. 129).

É sabido que a assistência social consiste em política social que tem como foco de ação a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Com a LOAS, a PNAS, aprovada em 2004 e a NOB-SUAS, os serviços e programas sociais pautados em proteções afiançadas, descentralizadas e municipalizadas passaram a ter centralidades (FERREIRA, 2012).

No que diz respeito ao trabalho com as famílias, Ferreira (2012) afirma que os serviços de Proteção Social Básica estão direcionados às pessoas que apresentam fragilidades nos vínculos familiares, situação de pobreza e ausência de pertencimento social. A Proteção Social Especial de Média Complexidade é uma forma de atendimento direcionado a pessoas e famílias cujos direitos foram violados, porém os vínculos familiares e afetivos não foram rompidos – cabe aqui o atendimento às famílias de adolescentes em conflito com a lei. Nesse movimento, o Sistema Único de Assistência Social torna-se fundamental no processo de municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto, de modo que adolescentes e suas famílias passam a ser definidos como usuários da Política de Assistência Social (BRASIL, 2004). Nesse sentido, abordou-se o assunto junto aos entrevistados, na busca por compreender como se efetivam intervenções e acompanhamento das famílias dos adolescentes que estejam em cumprimento de medida nos seus respectivos municípios.

A princípio não tem nada de acompanhamento com as famílias, fazemos a visita, comunicamos, chamamos para o primeiro contato, explicamos como vai ser e o que vai acontecer, e ligamos quando falta. Mas assim, não tem aquele fortalecimento de vínculos. Agora que estamos estruturando na verdade, mas antes sem condições nenhuma. Quando

começam a faltar eu ligo para a família e aviso, fulano está faltando e não pode faltar, é uma determinação do juiz, ele fez coisa errada, e é a consequência do que ele fez, enfim. Percebemos a ausência total da família, em nenhum momento veio aqui pai ou mãe, alguém ou ligou. Simplesmente nunca perguntam (M2).

Em relação à dinâmica de trabalho com as famílias, foram apresentadas várias problemáticas. Durante as entrevistas, os profissionais afirmaram que são poucas as mediações realizadas pela equipe em torno da família. Os contatos acontecem pontualmente em duas ocasiões: quando o adolescente é inserido na atividade ou quando está em descumprimento da medida imposta. Não há essa articulação, conforme é expresso no discurso do **MI**:

O primeiro contato nosso é na primeira entrevista que o adolescente vem aqui e realizamos o PIA dele, que só realizamos se o pai ou a mãe estiverem juntos, mas depois não temos esse contato, a não ser que o adolescente traga algum transtorno para nós, se não trouxer não temos mais contato com a família.

É notável também que, nessa lógica, a família surge como a principal figura no processo educacional dos filhos, devendo criá-los e cuidá-los a fim de que não causem prejuízo à sociedade. Esquecem, contudo, que essa instituição é um espaço que sofre mudanças e é permeado por conflitos, os quais nem sempre possibilitam assumir esse compromisso.

Lança-se o velho discurso de que as famílias, independentemente de suas condições objetivas de vida e das próprias vicissitudes da convivência familiar, devem ser capazes de proteger e de cuidar de seus membros (MIOTO, 2004). Nesse sentido, é importante uma reflexão acerca do que se entende como famílias capazes e famílias incapazes:

Na categoria das capazes incluem-se aquelas que, via mercado, trabalho e organização interna, conseguem desempenhar com êxito as funções que lhe são atribuídas pela sociedade. Na categoria de incapazes estariam aqueles, que, não conseguindo atender às expectativas sociais relacionadas ao desempenho das funções atribuídas, requerem a interferência externa, a princípio do Estado, para a proteção de seus membros. Ou seja, não são merecedoras da ajuda pública as famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros (MIOTO, 2004, p. 51).

Evidencia-se essa categorização das famílias como capazes ou incapazes, sãs ou doentes, normais ou anormais se encontra arraigada no senso comum e nas propostas dos políticos e dos técnicos responsáveis pela formulação das políticas sociais e organização dos serviços.

As fragilidades em torno das políticas de atendimento a crianças e adolescentes, segundo Dias, Simon e Arpini (2011), não devem ser identificadas como um problema individual das

famílias. Sem a devida contextualização, corre-se o risco de apontar as famílias como responsáveis pela falta de êxito em desempenhar seus papéis. Trata-se de uma organização social fragilizada, na qual é necessário trabalhar com abordagens ampliadas, identificando como os problemas sociais as atingem.

Percebe-se que a sociedade ainda tem tratado a família como se não fosse em si um núcleo problemático. “Por isso, os interesses, tanto de natureza política como sociocultural recaem sobre as formas marginais ou patológicas” (MIOTO, 2004, p. 52). Assim,

[...] a hegemonia desse tipo de leitura sobre a família se faz presente no cotidiano dos serviços, tanto no âmbito da organização como na ação rotineira de seus técnicos, dos programas de apoio sociofamiliar. Para nós, a vigência de tal leitura pode ser observada através da identificação de alguns princípios que tem norteado a condução das ações assistenciais direcionadas as famílias. Esses princípios seriam: a predominância de concepções estereotipadas de família e papéis familiares, a prevalência de propostas residuais e a centralização de ações em situação-limite e não em situações cotidianas (MIOTO, 2004, p. 52).

O Sistema Nacional Socioeducativo entende que a sociedade e o poder público se entrelaçam nesse processo e devem garantir que as famílias possam se organizar e se responsabilizar pelo cuidado e acompanhamento de seus adolescentes, evitando a negação de seus direitos, principalmente quando se encontram em situação de cumprimento de medida socioeducativa.

Reafirma que à família, à comunidade e à sociedade em geral cabe zelar para que o Estado cumpra com suas responsabilidades, fiscalizando e acompanhando o atendimento socioeducativo, reivindicando a melhoria das condições do tratamento e a prioridade para esse público específico, inclusive no âmbito orçamentário. Nessa perspectiva, o SINASE traz alguns apontamentos importantes para o processo de operacionalização da medida no sentido de garantir a participação de todos os entes responsáveis. As práticas sociais devem oferecer condições reais, por meio de ações e atividades programáticas, para a participação ativa e qualitativa da família no processo socioeducativo, possibilitando o fortalecimento dos vínculos e a inclusão dos adolescentes no ambiente familiar e comunitário. As ações e atividades devem ser programadas a partir da realidade familiar e comunitária dos adolescentes para que, em conjunto, programa de atendimento, adolescentes e familiares possam encontrar respostas e soluções mais aproximadas de suas reais necessidades. Tudo o que é objetivo na formação do adolescente é extensivo à sua família. Portanto, o protagonismo do adolescente não se dá fora

das relações mais íntimas. Sua cidadania não acontece plenamente se ele não estiver integrado à comunidade e compartilhando suas conquistas com a família (BRASIL, 2006, p. 49).

Outro entrevistado sinaliza a mesma lógica de atendimento junto à família:

Só contatamos a família em o último caso, por exemplo: o adolescente chega aqui para cumprir e nos primeiros meses ele não aparece, ou tinha dificuldade para frequentar, eu informo a promotoria, relato a indisciplina no cumprimento de horários, o promotor manda uma chamada para ele. Nesse tempo eu faço uma intervenção com a mãe (M3).

É necessário, mais do que nunca, refletir sobre as estratégias de intervenção das equipes em torno das famílias, que mais uma vez se vê reforçada na declaração de **M5**:

É difícil termos contato com as famílias.

As ações profissionais não devem ser reduzidas a intervenções pontuais na realidade, devendo estarem em consonância com os pressupostos das legislações que regem a política de atendimento à criança e ao adolescente. Essa lógica contraria a proposta de elaboração do PIA, que prevê a participação da família desde a inserção do adolescente no Programa de Medidas em Meio Aberto até o seu desligamento. É preciso que os objetivos socioeducativos da medida estejam clarificados no entendimento do profissional, pois isso permitirá a intervenção pautada na perspectiva de direitos e levará o adolescente e sua família à percepção de que eles são sujeitos no processo socioeducativo (FREITAS, 2011).

A declaração do entrevistado do **M6** aponta que:

Ainda não conseguimos reunir com os familiares. Poderíamos fazer alguma coisa, mas precisamos oferecer algo a mais para eles. Tem duas psicólogas, tem assistente social, a gente até pode fazer um trabalho, mas tem que construir de uma forma bem organizada.

A partir do exposto pelo profissional e da realidade vivenciada pelos municípios já caracterizada pelos entrevistados durante toda a pesquisa, faz-se a análise de que a aplicação da medida de Prestação de Serviço à Comunidade perpassa também o contexto familiar do adolescente. Nesse sentido, a exclusividade da PSC é mais adequada a situações em que os atos infracionais são considerados “mais leves” e, além disso, são os casos onde as relações familiares estão preservadas, dado que os vínculos ainda não foram rompidos (BRASIL, 2006).

Partindo da perspectiva de que os vínculos familiares dos adolescentes em cumprimento de medida ainda não foram rompidos e fazendo uma articulação com os equipamentos e serviços dispostos nos municípios partícipes da pesquisa, o CRAS – instituição responsável

pela proteção social básica e considerado a principal porta de entrada do SUAS – pode ofertar a essas famílias o suporte e o atendimento necessários, podendo pensar na inserção dessas famílias nos programas e projetos já ofertados pelo equipamento. Dessa forma, não haverá a necessidade de as equipes criarem novos formatos de atendimento.

O CRAS é responsável pela oferta de serviços de proteção social básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a proteção social básica divide-se em três serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos (BRASIL, 2009).

Tais ações vêm ao encontro do proposto pelo SINASE que, ao referir-se à municipalização do atendimento socioeducativo, assegura que o adolescente tem a possibilidade de cumprir a medida próximo aos seus limites geográficos, de modo a possibilitar o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, ao contrário da medida de internação.

Ainda sobre o trabalho em torno das famílias dos adolescentes em conflito com a lei, o **M4** esboça como se efetiva o acompanhamento:

A partir do momento que chega o ofício da aplicação da medida, fazemos a busca ativa do adolescente e da família e inserimos em algum projeto, fazemos acompanhamento domiciliar. As orientações aos usuários se dá no momento em que fazemos a visita, quando eles vêm para o CRAS. Criamos há uns dois anos o “Projeto Rede Família” então acontece uma vez ao mês com encontros temáticos, com palestrantes externos ou conosco mesmo. Na parte psicológica toda sexta-feira à tarde está disponível sempre que eles precisam, nos colocamos à disposição sempre que eles têm alguma dúvida, algum problema eles nos procuram, fazemos acompanhamento semanal, às vezes mensal, até mais de uma vez por semana dependendo da necessidade deles. E como estávamos tendo muito regresso desses adolescentes, começamos a pensar em uma forma de ter um acompanhamento mais contínuo, e acredito que está dando certo, tanto que os adolescentes e as famílias em si acabam procurando, e marcamos.

O município tem buscado estreitar as ações em torno da operacionalização das medidas socioeducativas, contemplando o adolescente e sua família. Conforme o relato, isso se deve ao alto índice de descumprimento da medida e/ou à reincidência no ato infracional. O entrevistado relata que tem propiciado encontros coletivos e atendimentos individuais de acordo com a necessidade e a partir da procura da família. Relata também que tem encontrado nas visitas domiciliares e na busca ativa estratégias para que o processo de cumprimento da medida seja efetivo.

Em vista disso, quase todas as agendas governamentais preveem, de uma forma ou de outra, medidas de apoio familiar, particularmente as dirigidas às crianças, como: aconselhamentos e auxílios, incluindo novas modalidades de

ajuda material aos pais e ampliação de visitas domiciliares por agentes oficiais; programas de redução da pobreza infantil; política de valorização da vida doméstica, tentando conciliar o trabalho remunerado dos pais com as atividades do lar; tentativas de redução dos riscos de desagregação familiar, por meio de campanhas de publicidade e de conscientização, que abarcam desde orientações pré-nupciais até o combate à violência doméstica, à vadiagem, à gravidez na adolescência, à drogadição e aos abusos sexuais (PEREIRA, 2004, p. 26).

A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais assinala que os serviços/trabalhos realizados em grupos devem ser organizados a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. As intervenções sociais devem ser planejadas para criar situações desafiadoras, que estimulem e orientem os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e na comunidade. Os equipamentos carecem organizar-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Tais ações possuem caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade e do risco social (BRASIL, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de aparatos jurídicos em prol da defesa dos direitos de crianças e adolescentes é um marco recente na sociedade. Tal efetivação é fruto de uma dinâmica pautada em tensões societárias que permeiam a história brasileira desde a década de 1980, tendo como marco regulatório a promulgação da CF de 1988 – a qual, embora represente um avanço no campo da democracia, é reflexo também da evolução da ofensiva neoliberal.

Nesse campo de tensões, se originou o ECA, instrumento que marcou a legitimação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, da convivência social e comunitária baseada no respeito, na liberdade e na dignidade. Além de assegurar o direito à vida, à saúde, à alimentação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes, o documento coíbe práticas prejudiciais ao pleno desenvolvimento desses seres em formação.

Segundo Colombo (2006), o ECA estabelece uma articulação entre o Estado e a sociedade, municipalizando as políticas de atendimento a crianças e adolescentes, criando os conselhos de direitos e os fundos com vistas a garantir a execução das políticas sociais de proteção. Porém, as promulgações das legislações por si só não alteram as condições de vida das crianças e adolescentes. A construção e efetivação desses direitos são desafios postos: trata-se de envolver esses sujeitos para que sejam protagonistas e de considerar as famílias, a sociedade e o Estado como corresponsáveis pela consolidação dos princípios elencados.

Nesse cenário, encontram-se crianças e adolescentes em conflito com a lei, que se materializam como uma das expressões da questão social mais expressivas e desafiadoras na atualidade. A partir da vigência do ECA, o Estado brasileiro passou a aplicar medidas socioeducativas aos adolescentes que cometessem atos infracionais. Tais medidas variam entre o meio aberto (PSC e LA) e a restrição de liberdade (semiliberdade e internação).

A fim de definir princípios e conceitos do processo socioeducativo, foi criado o SINASE. A socioeducação se instituiu, portanto, como o lastro de sua sustentação, como política social, baseando seus princípios, concepções e objetivos no disposto no ECA.

Sendo assim, o presente estudo buscou compreender a forma pela qual se operacionalizam as medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA) a partir do processo de municipalização da socioeducação nos municípios de pequeno porte de Microrregiões do Sudoeste do Paraná.

Nesse sentido, o foco centrou-se em compreender como as iniciativas que evocaram as responsabilidades dos municípios no atendimento à demanda das medidas socioeducativas

foram materializadas no contexto local. Em outros termos, trata-se de perceber como tais iniciativas atendem o preconizado no ECA, na PNAS-SUAS, no SINASE e nas demais legislações/resoluções pertinentes ao tema.

A pesquisa foi realizada ao longo do Mestrado junto às Secretarias Municipais de Assistência Social, espaço o qual possui a função de gerenciar a execução das medidas socioeducativas em Meio Aberto nos municípios de pequeno porte, frente à ausência dos CREAS.

Para a coleta das informações, utilizou-se pesquisa bibliográfica, documental e de campo, a partir da técnica de entrevista semiestruturada. A análise de conteúdo permitiu categorizar os dados por meio das entrevistas, as quais foram sistematizadas em: a) municipalização; b) gestão; e c) socioeducação.

Analisando as situações apresentadas, foram identificadas inúmeras dificuldades na construção da municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios de pequeno porte das Microrregiões pesquisadas no Sudoeste do Paraná, desde a inexistência do trabalho em rede até a própria execução das medidas. Além disso, observaram-se também as condições de trabalho e o necessário processo de educação permanente para os trabalhadores do SUAS.

Sendo assim, sobre o processo de municipalização, têm-se: a municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios de pequeno porte de Microrregiões do Sudoeste do Paraná, conforme apontou a pesquisa, permeia o período marcado pela implementação do SUAS, estruturado a partir da habilitação dos CRAS, com o posterior aporte do SINASE e da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

A partir dessa estrutura, ficou claro o quanto os CRAS se distanciam do atendimento socioassistencial de caráter preventivo. Os discursos estabelecem uma demanda desmedida a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, onde seus direitos tenham sido violados ou até mesmo ameaçados, o que por sua vez se afasta do proposto pelo SUAS, que se apropriou da noção de organização por níveis de proteção (básica e especial) e distribuição de responsabilidades e atribuições comuns e específicas. Dessa forma, nota-se a necessidade continuada de reorganização da assistência social nesses espaços.

Aliado à lógica da municipalização, se observou a realidade dos Conselhos Municipais dos Direitos de Crianças e Adolescentes. Tais conselhos em sua totalidade contam com a estruturação dos Conselhos e Fundos bem estabelecidas, haja vista que a sua estruturação é critério para habilitação/acesso de diversos recursos para programas e projetos. Não obstante, embora instituídos conforme preconizado, a pesquisa identificou dificuldades e lacunas no

exercício das funções, por parte da atuação dos conselheiros. Surgiram questões como a dificuldade dos conselheiros em incorporar seu papel como sujeito político e não tão somente como uma obrigação. A participação nas reuniões, quando acontece, se deve à demasiada insistência da parte do grupo gestor, que deve garantir o quórum para aprovação das pautas, as ações se tornam rotineiras, pontuais e burocráticas.

Frente a essa realidade, pode-se sinalizar falta de organização e direcionamento das ações de modo a embasar as práticas dos Conselhos; falta de clareza acerca das reais funções e atribuições dos membros dos Conselhos; falta de compromisso dos Conselheiros; não compreensão da socioeducação; ausência de capacitação etc. Esta última se apresenta como um desafio a ser enfrentado, visto que as ações de formação continuada são muito incipientes, não representando uma política permanente nos municípios ou mesmo no estado. Investir no processo de educação permanente possibilitaria suscitar no sujeito atitude crítica, mobilizadora e organizacional frente aos processos decisórios.

É importante salientar como se apresentam os elementos que balizam a gestão da política socioeducativa em meio aberto nos municípios das Microrregiões pesquisadas no Sudoeste do Paraná, a partir do processo de municipalização. Sabe-se que o artigo 204 da CF atribui aos municípios a função básica de planejamento, coordenação e execução de programas. O ECA por sua vez propõe, a partir do seu artigo 86, uma nova forma de gestão, através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais. A partir disso, os municípios têm por função estabelecer fluxos, protocolos e o Plano Municipal Socioeducativo, compreendendo desde a aplicação até a execução da medida. A partir dessa conjectura, foi possível observar a forma como se desenham os processos de gestão nos municípios pesquisados a partir da análise de vários pontos, inclusive dos Planos Socioeducativos.

A pesquisa demonstrou então que os Planos foram construídos, porém, não foi possível verificar que estes tenham sido elaborados a partir de uma gestão participativa e nem mesmo visualizou-se que esse instrumento serve como base para a operacionalização da medida. Os profissionais entendem e questionam essa realidade, de modo que assumem a necessidade da readequação de tais planos a partir da realidade existente, dado que estes permitem propor estratégias pertinentes às peculiaridades de cada município. Surge uma necessidade premente de redirecionamento político-institucional para a afirmação da Doutrina de Proteção Integral, através dos Planos Socioeducativos. A municipalização permite justamente que esse movimento aconteça, ou seja, cria a possibilidade de propor alternativas que contemplem as características de cada comunidade.

Os dados colhidos e os resultados apresentados in loco nos referidos municípios apontaram que as equipes técnicas têm se esforçado para desenvolver o trabalho de maneira que contemple o caráter socioeducativo das medidas. No entanto, alguns municípios ainda contam com equipe mínima no CRAS e precisam assumir todas as demandas da proteção social especial, o que não obedece ao quantitativo proposto pelas legislações. Existe uma grande fragilidade na efetivação do SINASE, o que se deve também à falta de equipes referenciais.

Todavia, mesmo nos municípios que contam com as equipes para a execução das medidas em meio aberto, se faz necessário investir no corpo de profissionais que estão à frente da operacionalização das medidas. É preciso criar espaços de reflexão, fornecer subsídios para a qualificação do atendimento socioeducativo em meio aberto e para o fortalecimento de sua relação com rede socioassistencial, com vistas à consecução dos objetivos das medidas socioeducativas.

O órgão gestor na interlocução com o Sistema de Justiça deve garantir a realização periódica de capacitações com vistas a garantir um canal de comunicação permanente no SGD. Além disso, é de extrema importância que se definam fluxos, protocolos e planos, pois na ocorrência de mudanças de gestores no município evita-se que os serviços sofram descontinuidades e os usuários sejam prejudicados.

Aliado a isso, poder contar com estratégias de atendimento que permitam um canal de comunicação mais efetivo, com informações alinhadas entre a equipe, resultará em intervenções/ações capazes de imprimir um novo significado às medidas socioeducativas, tornando esse processo menos desgastante para o adolescente e sua família.

As falas demonstraram a dificuldade em propor um trabalho com as famílias. Fato é que no decorrer da pesquisa identificou-se que as famílias não estão inseridas no processo socioeducativo e ao mesmo tempo são responsabilizadas pela condição em que o adolescente se encontra. Os serviços não cumprem suas responsabilidades de proteger e fornecer subsídios e meios para que a família possa desempenhar sua função social. Torna-se funcional a culpabilização e a penalização da instituição familiar.

Os municípios contam com os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, o que sugere um trabalho com as famílias e a inserção desses grupos nos serviços já existentes, além de possibilitar o fortalecimento de seu papel do cuidado e proteção. Faz-se então necessário trazer essas famílias para junto desses espaços, a fim de que acessem os serviços e programas da rede socioassistencial, visando à garantia dos seus direitos. Esse trabalho deve iniciar na acolhida, quando se coletam as primeiras informações acerca do contexto social e familiar para elaboração do PIA. A utilização do referido instrumento é parte fundamental do

trabalho a ser desenvolvido durante o cumprimento da medida – outro aspecto desafiador apontado na pesquisa, dado que, embora os profissionais conheçam e reconheçam o instrumento e suas funções, a materialização deste não acontece.

Após a análise dos dados coletados, é possível questionar a integração dos órgãos e instituições que compõem o SGD. É preciso que se tenha uma rede de atendimento que garanta a defesa, proteção e promoção dos direitos de crianças, adolescentes e suas famílias. Entre os profissionais entrevistados, todos referem que a Assistência Social assume sozinha a responsabilização frente ao cumprimento das medidas. A concretização das ações intersetoriais é um desafio posto aos municípios pesquisados: imprime-se a necessidade da mudança de paradigma junto às instituições, de modo que estas se entendam como corresponsáveis pelo atendimento socioeducativo. Conforme relatado pelos entrevistados, além do trabalho desenvolvido com os adolescentes em cumprimento de medidas, várias outras demandas fazem parte do cotidiano das instituições. Nesse sentido, mais do que nunca se reforça a importância do trabalho em conjunto de um aparato social que possa traduzir a maneira proposta pelas legislações dedicadas a esta temática.

O atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto não é uma tarefa de responsabilidade apenas da Política de Assistência Social ou dos técnicos que ali atuam. A rede socioassistencial deve estar envolvida no atendimento socioeducativo, no entanto, esse processo não está dado, deve ser construído a partir dos profissionais que executam a política de atendimento.

As peculiaridades de cada município precisam de fato ser potencializadas. Mais do que estabelecer um Programa de MSE em Meio Aberto, é preciso estabelecer novas formas de intervir na realidade desses adolescentes e suas famílias, de modo que se amplie o debate em torno da socioeducação. Mais do que executar a medida, é necessário compreender como os serviços podem contribuir para a mudança de trajetória de vida dos adolescentes e dos que os cercam.

Ao tempo que o processo de municipalização possibilita/pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação da sociedade civil nos espaços decisórios, analisando os dados da pesquisa, identificaram-se inúmeras dificuldades na construção da municipalização das medidas socioeducativas nos municípios de pequeno porte de Microrregiões do Sudoeste do Paraná. Tal panorama se torna evidente quando se identifica a incipiente ação articulada da rede, bem como o não envolvimento das famílias nos programas, além de tantos outros desafios que se colocam no cotidiano.

Para Mendes e Matos (2004), a municipalização proposta pelo ECA é democrática, uma vez que institui os conselhos municipais de direitos e os conselhos tutelares. Stein (1997) salienta que a relação entre Estado e sociedade pode implicar maior articulação com a sociedade civil, por meio das organizações e sindicatos, desde que, a nível local, essas instituições sejam representativas da comunidade e que a participação seja uma realidade. “Caso contrário, o que se verifica não é maior articulação, e sim transferência para a sociedade civil dos serviços tradicionalmente executados pelo Estado” (STEIN, 1997, p. 92).

Cabe sinalizar que a trajetória percorrida durante a pesquisa possibilitou uma maior aproximação com a temática, bem como um olhar crítico em relação à municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, nos municípios de pequeno porte de Microrregiões do Sudoeste do Paraná. A expectativa é de que resultado deste trabalho possa colaborar para a construção e efetivação de programas de medidas socioeducativas em meio aberto, de modo que estes venham ao encontro do estabelecido pela política de atendimento a crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Fernando Henrique Cupertino. Municipalização e políticas públicas: a regulamentação como projeto e a prática social como resposta. **COnline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 4, n. 10, p. 246 - 263, maio/ago. 2010.
- AMSOP – Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná. Disponível em: <<http://amsop.com.br/>>. Acesso: janeiro de 2017.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Relações federativas nas políticas sociais. Educação e Sociedade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BELFIORI, Mariângela et al. Prática assistencial no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 6, n. 17, p. 73-89, abr. 1985.
- BERETTA, Regina Célia de Souza. **Um dos desafios da questão social: adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas em Araraquara-SP**. 2010. 229 f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Faculdade de História, Direito e Serviço Social. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca.
- BERETTA, Regina Célia de Souza; MARTINS, Lilia C. O. Estado, municipalização e gestão social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 63-77, mar. 2004.
- BISINOTO, Cynthia. Educação, escola e desenvolvimento humano: articulações e implicações para o ensino de ciências. In: GUIMARÃES, Eliane Mendes; CAIXETA, Juliana Eugênia (Orgs.). **Trilhas e encontros: mediações e reflexões sobre o ensino de ciências**. Curitiba: Editora CRV, 2012. p. 11-31.
- BISINOTO, Cynthia et al. Socioeducação: Origem, Significado e Implicações para o Atendimento Socioeducativo. **Revista Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 20, n. 4, p. 575-585, out./dez. 2015.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente , 2006.

BRASIL. Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estados. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol2_%20desafiogstao.pdf>. Acesso: junho de 2018.

BRASIL. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Diário Oficial da União, Brasília, 18 jan. 2012.

BRASIL. Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n. 8.069/90. 9. ed. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2016a.

BRASIL. Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016b. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_MSE_0712.pdf>. Acesso: junho de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social. n. 8.742, de 7 de setembro de 1993.

BEHRING, Elaine R. Política Social no contexto da crise capitalista. **In: Serviço Social: direitos profissionais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CABRAL, Johana. Família, sociedade e Estado na promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente: Um estudo da teoria da proteção integral. Criciúma, SC: UNESC, 2012.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

CLAUDINO, Cristiane Selma. Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: Precisando de Conselhos? In: JORNADA DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E ESTADO, 1., 2007, Criciúma. **Anais...** Criciúma: UNESC, 2007.

CFESS. Parâmetro para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social. Brasília, CFP/CEFESS, 2007. Disponível em:

<<http://www.cfess.org.br/arquivos/CartilhaFinalCFESSCFPset2007.pdf>>. Acesso: julho de 2018.

CFESS. Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília: CFESS, 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf>. Acesso: maio de 2018.

COLOMBO, Irineu. Adolescência Infratora paranaense: história, perfil e prática discursiva. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2782/1/2006_Irineu%20Colombo.pdf>. Acesso: julho de 2018.

COTRIM, Gilberto. **História e consciência do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1994.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CRUZ, Lilian; HILLESHEIM, Betina; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. Infância e Políticas Públicas: um olhar sobre as práticas. **Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 17, n. 3, p. 42-49, 2005.

CUNHA, Liziane Giacomelli Henriques da. **A socioeducação e a produção de conhecimentos na área do serviço social: entre a renovação e o conservadorismo**. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/545/1/446980.pdf>>. Acesso: novembro de 2016.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente**. Criciúma: UNESC, 2009.

DEMO, Pedro. Participação é conquista. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DIAS, Ana Cristina Garcia.; ARPINI, Dorian Mônica; SIMON, Bibiana Rosa Um olhar sobre a família de jovens que cumprem medidas socioeducativas. **Psicologia & Sociedade**, v. 23, n. 3, p. 526-535, 2011.

DIGIÁCOMO, Eduardo. O SINASE (Lei n. 12.594/12) em perguntas e respostas. São Paulo: Ixtlan, 2016. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/doutrina/sinase/sinase_em_perguntas_e_respostas_para_conselheiros_tutelares_ed2016.pdf>. Acesso: janeiro de 2017.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. In: **Economia e sociedade**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 183-238, 1997.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: nota sobre o período 1993/98. In: **Revista de Economia e Sociedade**. Campinas, SP: IE, Unicamp, (13), p. 155 - 178, dez. 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: _____. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 3. Brasília: UNB; Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. p. 41-55.

FERREIRA, Maria D´alva Macedo. **O processo de democratização da política de assistência social e os direitos da criança e adolescente.** In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE E PRÉ-ALAS BRASIL, XV, 2012, Teresina. **Anais...** Teresina: UFPI, 2012.

FLEURY, José Sabino Fortes. **“O pacto federativo” e a realidade atual.** **Revista do legislativo**, local, v. x, n. x, p. 7-13, 1999.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Tais Pereira de. Serviço Social e medidas socioeducativas: o trabalho na perspectiva da garantia de direitos. **Rev. Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 105, p. 30-49, jan./mar. 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Metodologia e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLLO, Bianca Schubert. **O Código de Menores de 1979.** 2006. Disponível em: <<http://gramadosite.com.br/cultura/autor:bianca/id:9765/xcoluna:1/xautor:1>>. Acesso: agosto de 2017.

GOMES, Ângela de Castro. **O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito.** Tempo, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 2, 1996, p. 31-58.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Conversa sobre iniciação à pesquisa científica.** Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2001.

GUIDINI, Andreia de Natale. **O papel do técnico na aplicação da medida socioeducativa:** Zona Sul de São Paulo. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo.

HEIDRICH, Andréa Valente. Limites e possibilidades da descentralização das políticas sociais como alternativa de participação popular: análise da experiência de Pelotas. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 5, n. 2, p. 81-103, ago. 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis: revista da ABEPSS**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 15-17, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 26 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

IASP. Cadernos do IASP: práticas de socioeducação. Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2006. Disponível em: <<http://www.dease.pr.gov.br/arquivos/File/PensPratSocio.pdf>>. Acesso: janeiro de 2016.

INSTITUTO PAULO FREIRE. Reordenamento da Proteção Social Especial: uma experiência em construção com trabalhadoras(es) do SUAS de Franca - SP. Franca: Secretaria de Ação Social de Franca, 2016.

IPARDES. População do Paraná. 2016. Disponível em:
<http://www.ipardes.pr.gov.br/pdf/indices/projecao_populacao_Parana_2016_2030_set.pdf>.
Acesso: maio de 2016.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **Assistência Social: conceitos básicos**. Cadernos de textos. Brasília: CNAS, 1995. p. 7-12.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, v. 56, n. 19, p. 34-49, 1998.

KLEINSCHMIDT, Larin; SILVA, Jorgina M. **Movimento popular e serviço social**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. Reflexão sobre a sociedade brasileira, o processo de descentralização como reordenamento político institucional e os conselhos municipais. In: SILVA, Vini Rabassa da (Org.). **Conselhos municipais e poder local**. Pelotas: EDUCAT, 1998. p. 17-42.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e ato infracional**. Medida socioeducativa é pena? São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

LUPPI, Carlos Alberto. **Malditos frutos do nosso ventre**. São Paulo: Ícone, 1987.

MACHADO, Juliana Costa; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; SOARES, Jeferson Boechat. Reflexões sobre o processo de municipalização das políticas de saúde: a questão da descontinuidade político-administrativa Interface. **Comunicação, Saúde, Educação** [online], n. 19, jan./mar. 2015. Disponível em:
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180138352014>>. Acesso: abril de 2017.

MAGRI, Anael Junior. **Gestão da política de assistência social: implicações na garantia da proteção social**. 2013. Disponível em:
<<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo16-impassesedesafiosdaspoliticadaseguridadesocial/pdf2/gestaodapoliticadeassistenciasocial.pdf>>. Acesso: julho de 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social: identidade e alienação**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARTINS, Aline de Carvalho. **Conselhos de Direitos: democracia e participação popular**. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurilio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 189-206.

MARTINS, Angela Maria. **Autonomia da Escola: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Daiane Lindoso da Silva et al. Criminalização da pobreza no Brasil: um olhar para a “Proteção” das Medidas Socioeducativas. **Revista de Trabajo Social**, Tandil, n. 11, ano 7, jul. 2014. Disponível em: <<https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2014/06/7-5.pdf>>. Acesso: maio de 2017.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Diretoria de Pesquisas Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil I dos Municípios Brasileiros Assistência Social. 2005.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>. Acesso: maio de 2018.

MENDES, Alessandra Gomes; MATOS, Maurilio Castro de. **Uma agenda para os conselhos tutelares**. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurilio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.p. 243-260.

MENESES, Elcio Resmini. **O Ministério Público e as Medidas Socioeducativas: uma reflexão jurídico-pedagógica**. Dissertação de Mestrado Profissional. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre. 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes do Estado de Minas Gerais. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Perguntas e Respostas. s/d.

MIOTO, Regina Célia Tamoso. A centralidade da família na política de assistência social: contribuições para o debate. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz Maranhão, p.133-143, jan./jun. 2004.

MORAES, Fabiana V. **Diretriz da municipalização e gestão da política socioeducativa de prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida no município de São Paulo**. 2011. Dissertação de Mestrado Profissional. Programa de Pós-Graduação em Adolescente Envolvido com a Lei. Universidade Bandeirante de São Paulo, São Paulo.

NAGEL, Lizia H. O Estado brasileiro e as políticas educacionais dos anos 80. In: NOGUEIRA, Francis M. G. (org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NOZABIELLI, Sônia Regina; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **A responsabilidade do município na definição e execução da política pública e dos serviços dirigidos à**

criança e ao adolescente. 2004. Disponível em:

<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28415-28426-1-PB.pdf>>. Acesso: janeiro de 2017.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. A institucionalização da assistência ao menor no Brasil. **Revista de Psicologia**, Fortaleza, v. 4, n. 2, p. 27-33, jul./dez. 1986.

Paraná (Estado). Tribunal de Justiça do Paraná. **Adolescentes em Conflito com a Lei**. Curitiba: CONSIJ-PR, CIJ-PR, 2012. 1-78 p.

PASSONE, Eric Ferdinando; PEREZ, José Roberto Rus. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, v. 40, n. 140, p. 649-673, maio/ago. 2010.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 53, p. 80-101, mar. 1997.

PASSETTI, Edson. A política nacional do menor. **Revista de Psicologia**, Fortaleza, v. 4, n. 2, p. 35-48, jul./dez.1986.

PEREIRA, Irandi; MESTRINER, Maria Luiza. **Liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade**: medidas de inclusão social voltadas para adolescentes autores de ato infracional. São Paulo: IEE/PUC-SP; FEBEM-SP, 1999.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: _____. **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 25- 42.

PERES, Gislaíne Alves Liporoni; ALVES, André Luis Centofante. O município e a gestão descentralizada e participativa da política de assistência social. **Serviço Social & Realidade**, v. 18, n. 1, p. 73-96, 2009.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora da UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.

PINO, Angel. Política de promoção social e exercício da cidadania: uma crítica às práticas de confinamento da pobreza. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 31, p. 141-159, 1989.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Reforma gerencialista e mudança na gestão do sistema nacional de vigilância sanitária. Salvador. 2009. Disponível em:
<<http://books.scielo.org/id/6bmrk/pdf/costa-9788523208813-10.pdf>>. Acesso: junho de 2018.

PRZYBYSZ, Willian; OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. A medida socioeducativa de internação e o princípio da excepcionalidade: Um estudo no Centro de Socioeducação de Laranjeiras do Sul - PR. In: ROESLER, Marli Renate von Borstel; BIDARRA, Zelimar

Soares (Org.). Socioeducação: reflexões para a construção de um projeto coletivo de formação cidadã. Cascavel: Edunioeste, 2011. p. 139-168.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

ROESLER, Marli Renate von Borstel; MARTINS, Veralucia Clivati. Desafios e Perspectivas do Trabalho em Rede na Gestão das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no Município de Cascavel. In: ROESLER, Marli Renate von Borstel; BIDARRA, Zelimar Soares (Org.). **Socioeducação**: reflexões para a construção de um projeto coletivo de formação cidadã. Cascavel: Edunioeste, 2011. p. 321-356.

SALES, Mione Apolinario. **Política e Direitos de Crianças e Adolescentes**: entre o legítimo e a tentação do consenso. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurilio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 207-242.

SALVADOR, Evilasio. Cofinanciamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 17, n. 1, p. 178-203, jul./dez 2014. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/viewFile/23192/17075>>. Acesso: julho de 2018.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. **A evolução histórica do federalismo brasileiro**: uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais. s/d. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: fevereiro de 2017.

SARAIVA, João Batista Costa. **Direito Penal Juvenil**: adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARAIVA, João Batista. **Adolescente em conflito com a lei**: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SCHMIDT, Janaina Albuquerque de Camargo. Gestão da política pública de assistência social: elementos para o debate. In: JORNADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, V, 2011, São Luiz do Maranhão. **Anais...** Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/>>. Acesso: maio de 2017.

SETUBAL, Aglair Alencar. **Pesquisa em Serviço Social**: utopia e realidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SEQUEIRA, Vania Conselheiro et al. Medidas Socioeducativas: experiências significativas. In: BOGGIO, Paulo Sérgio; CAMAPANHÃ, C. (Org.). **Família, gênero e inclusão social**. São Paulo: Mennon, 2009. p. 120-133.

SILVA, Vini Rabassa da (org.). **Conselhos municipais e poder local**. Pelotas: EDUCAT, 1998. p. 11-13.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Edson; MOTTI, Ângelo. **Estatuto da Criança e do Adolescente: uma década de direitos avaliando resultados e projetando o futuro**. Campo Grande: UFMS, 2001.

SILVA, Allyne Thaís; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **Política de socioeducação no Brasil: histórico da sua constituição**. Cascavel. s/d. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada11/artigos/2/artigo_simposio_2_721_allynethais@hotmail.com.pdf>. Acesso: novembro de 2016.

SILVA, Claudiana Bastos; SILVA, Maria Aparecida Costa Carvalho da; PEDÓ Jane Cláudia Jardim. Adolescentes em conflito com a Lei e o Sistema Socioeducativo em Sergipe: um olhar sobre a Fundação Renascer. **Cadernos de Graduação em Ciências Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 3 n. 2, p. 189-208, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/cadernohumanas/article/viewFile/2455/1746>>. Acesso: maio de 2018.

SILVA, Saturina Pereira da; ABDALLA, Janaina de Fátima Silva (Org.). **Ações socioeducativas, saberes e práticas: formação dos operadores do sistema socioeducativo do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: DEGASE, 2013.

SILVA, Márcia Salete Engel; MOREIRA, Elaine Martins. Contribuições e desafios da medida socioeducativa de liberdade assistida (LA). In: ROESLER, Marli Renate von Borstel; BIDARRA, Zelimar Soares (Org.). **Socioeducação: reflexões para a construção de um projeto coletivo de formação cidadã**. Cascavel: Edunioeste, 2011. p.387-420.

SILVA, Maísa Miralva da. **Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo**. Ver. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 41-49, jan. /jun. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v18n1/1414-4980-rk-18-01-00041.pdf>. Acesso em Jun/2018.

SILVA, Silmara Carneiro e. Socioeducação e juventude: reflexões sobre a educação de adolescentes e jovens para a vida em liberdade. Serviço Social em Revista, Londrina, V. 14, N.2, P. 96-118, JAN./JUN. 2012. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/8398/11639>. Acesso em Jul/2018.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOTTO MAIOR, Olympio. Artigo 112. In: CURY, Munir; SILVA, Antonio Fernando do Amaral; MENDEZ, Emilio Garcia (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurilio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 167-187.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo: Perspectiva, 2004. p. 27-41.

SOUZA, Adilson Fernandes de. **A Integração entre o Sistema Nacional de atendimento Socioeducativo (SINASE) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na promoção dos Direitos de Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas**. Dissertação de Mestrado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC, 2010.

SOUZA, Marcia Sant'Ana Beleza de. Municipalização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no Município de Ananindeua. **Revista Periódica da Faculdade de Belém**, v. 2, n.1, jan./jun. 2013, p. 41-71.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. Reforma do estado, descentralização e desigualdades. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n48/a11n48.pdf>>. Acesso: junho de 2018.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1987.

SPOSATI, Aldaiza. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 46, 1994.

SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katalysis**, v. 14, n. 1, p. 104-115, 2011.

VENTURA, D. Tatiane. O atendimento às medidas socioeducativas no âmbito do sistema único de assistência social (SUAS). 2014. 115 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 54, ano XVIII, jul. 1997.

TEIXEIRA, Solange Maria. Políticas Sociais no Brasil: a histórica (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social. **Políticas Sociais no Brasil Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 45-64, jul./dez. 2007.

TORRES, Dorivan Maria da Silva; ABRÃO, Kênia Cristina Lopes. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. Disponível em: <<http://cress-sc.org.br/wp-content/uploads/2014/03/A-Gest%C3%A3o-Pol%C3%ADtica-de-Assist%C3%A2ncia-Social-o-tempo-do-SUAS.pdf>>. Acesso: junho de 2018.

VIANA, Ana Luiza D'Avila. **Descentralização e política de saúde: origens, contexto e alcance da descentralização**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

VIEIRA, A. Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo. Cortez: 1992.

VIEIRA, A. Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 53, p. 67-79, mar. 1997.

VOLPI, Mário (org.). **O adolescente e o ato infracional**. São Paulo: Cortez, 2008.

WOICOLESCO, Vanessa Gabrielle; BIDARRA, Zelimar Soares. Ambiguidades na produção pedagógica em Centros de Socioeducação do Estado do Paraná: um estudo de caso das unidades de internação integrantes da região. In: ROESLER, Marli Renate von Borstel; BIDARRA, Zelimar Soares (Org.). **Socioeducação: reflexões para a construção de um projeto coletivo de formação cidadã**. Cascavel: Edunioeste, 2011. p. 47-76.

APÊNDICES

APÊNDICE I – TERMO DE CIÊNCIA DO RESPONSÁVEL PELO CAMPO

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Comitê de Ética em Pesquisa – CEP



*Aprovado na
CONEP em 04/08/2000*

TERMO DE CIÊNCIA DO RESPONSÁVEL PELO CAMPO DE ESTUDO

Título do projeto:

Pesquisador(es):

Local da pesquisa:

Responsável pelo local de realização da pesquisa:

O(s) pesquisador(es) acima identificado(s) está(estão) autorizado(s) a realizar a pesquisa e a coleta dados, os quais serão utilizados exclusivamente para fins científicos, assegurando sua confidencialidade e o anonimato dos sujeitos participantes da pesquisa segundo as normas da Resolução 510/2015 CNS/MS e suas complementares.

(local e data) _____, _____ de _____ de _____.

(Nome(s) e assinatura(s) do(s) responsável pelo campo da pesquisa)

APÊNDICE II - TERMO DE CONSENTIMENTO



Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Comitê de Ética em Pesquisa – CEP



Aprovado na
CONEP em 04/08/2000

TERMO DE CONSENTIMENTO

A pesquisa intitulada “A operacionalização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto nos Municípios de pequeno porte da Região Sudoeste do Paraná”, é desenvolvida no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu em Serviço Social* – Área de Concentração em Serviço Social, Políticas Sociais e Direitos Humanos – pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), *Campus* de Toledo, pela aluna Monica Pereira, sob a orientação da Profa. Dra. Eugenia Aparecida Cesconeto.

Este trabalho tem como objetivo primário analisar a eficiência do processo de operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios de pequeno porte do sudoeste do Paraná no período de 2012 a 2016, a partir do processo de municipalização das medidas. Para atingir este objetivo, pretende-se entrevistar profissionais que possam contribuir significativamente com o tema.

A coleta dos dados se dará a partir de entrevistas individuais, semiestruturadas, a serem realizadas no ambiente de trabalho do entrevistado, com dia e horário pré-agendados. As entrevistas deverão ser gravadas, garantindo o registro fiel das informações adquiridas.

A participação nesta pesquisa é voluntária. Os dados coletados não serão diretamente relacionados à pessoa que os expressou, garantindo sigilo quanto à identidade do participante utilizando nomes fictícios.

Os resultados da pesquisa são parte integrante da dissertação de mestrado da pesquisadora, que por sua vez garante transmitir o fim da pesquisa bem como o acesso ao texto final.

Concordo com os termos acima definidos, sendo assim, aceito participar da presente pesquisa.

Francisco Beltrão, ____ de _____ de 2017.

Ass _____

APÊNDICE III - FORMULÁRIO DE ENTREVISTA



Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Comitê de Ética em Pesquisa – CEP



Aprovado na
CONEP em 04/08/2000

FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA

Título do projeto: A OPERACIONALIZAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DA MICRORREGIÃO SUDOESTE DO PARANÁ

Pesquisadora: MONICA PEREIRA

Data: ____/____/____

1) Município _____

2) Local da Entrevista: Secretaria da Família e do Desenvolvimento Social

3) Formação do entrevistado :

4) Função do entrevistado junto a Instituição:

5) Há quanto tempo trabalha na Instituição:

() Menos de 1 ano () Entre 2 e 4 anos () Entre 5 e 7 anos () Mais de 7 anos

6) Quais suas atribuições junto a Instituição?

7) Você faz parte de algum Conselho Municipal? Qual ou quais?

8) Como se estrutura o Programa de MSE em Meio Aberto no município?

- 9) Quantos e quais profissionais atendem os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa?
- 10) Existe capacitação para os profissionais que operacionalizam essas medidas? Como isso está estruturado?
- 11) Referente à PSC, se executada em outra instituição Estas por sua vez estão inscritas no CMDCA?
- 12) Como se efetiva o contato com as famílias dos adolescentes, seu fortalecimento e sua função protetiva, orientações e apoio sócio familiar?
- 13) É desenvolvido o PIA, junto aos adolescentes que estão em cumprimento de medida?
- 14) Como se dá a Dinâmica de trabalho junto aos adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC? Qual a proposta de cumprimento? Como se estrutura?
- 15) Referente à PSC, se executada em outra instituição, como se dá o acompanhamento da sua operacionalização?
- 16) Quanto ao processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, como ele se deu? Há quanto tempo vem ocorrendo este processo?
- 17) Como se dá o funcionamento do CMDCA?
- 18) Como se estrutura o trabalho da política de Assistência Social no município? Quais os equipamentos disponíveis? Quais os serviços? Programas e projetos executados?
- 19) Como você vê a operacionalização da proteção social especial em municípios de pequeno porte?

APÊNDICE IV- APROVAÇÃO DO PROJETO PELO CEP

UNIOESTE - CENTRO DE
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA
SAÚDE DA UNIVERSIDADE



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A OPERACIONALIZAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DA REGIÃO SUDOESTE DO PARANÁ

Pesquisador: MONICA PEREIRA

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 66918717.4.0000.0107

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANA

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.087.117

Apresentação do Projeto:

O Projeto propõe analisar a eficiência do processo de institucionalização e operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios de pequeno porte da região Sudoeste do Paraná, no período de 2012 a 2016, visando compreender em que medida o processo de operacionalização tem se efetivado em consonância com as legislações de proteção aos adolescentes, nesses municípios. Na perspectiva do Método Materialista Histórico Dialético, serão entrevistados os profissionais do Programa, em seus respectivos municípios, A categorização e análise dos dados ocorrerá com base na Análise de Conteúdo.

Objetivo da Pesquisa:

Analisar a eficiência do processo de institucionalização e operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios de pequeno porte da região Sudoeste do Paraná, no período de 2012 a 2016, em relação ao estabelecido nas legislações de proteção aos adolescentes.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Adequada.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa é viável e relevante.

Endereço: UNIVERSITARIA

Bairro: UNIVERSITARIO

UF: PR

Telefone: (45)3220-3272

Município: CASCAVEL

CEP: 85.819-110

E-mail: cep.prppg@unioeste.br

UNIOESTE - CENTRO DE
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA
SAÚDE DA UNIVERSIDADE



Continuação do Parecer: 2.087.117

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Estão presentes.

Recomendações:

Não há.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Mediante a importância social e científica que o projeto apresenta, e sua aplicabilidade e conformidade com os requisitos éticos, somos de parecer favorável à realização deste projeto, classificando-o como aprovado, pois atende aos requisitos fundamentais da Resolução 196/96e suas complementares do Conselho Nacional de Saúde.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_870892.pdf	05/05/2017 18:51:36		Aceito
Outros	Entrevista_dissertacao.pdf	05/05/2017 18:51:06	MONICA PEREIRA	Aceito
Folha de Rosto	Folha_rosto.pdf	15/03/2017 13:16:51	MONICA PEREIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_con.pdf	10/03/2017 17:20:44	MONICA PEREIRA	Aceito
Outros	Declaracao_dados.pdf	10/03/2017 17:16:24	MONICA PEREIRA	Aceito
Outros	Termo_arquivo.pdf	10/03/2017 17:12:51	MONICA PEREIRA	Aceito
Outros	Termo_ampere.jpg	10/03/2017 17:12:11	MONICA PEREIRA	Aceito
Outros	Termo_santa.jpg	10/03/2017 17:11:29	MONICA PEREIRA	Aceito
Outros	Termo_salto.jpg	10/03/2017 17:11:11	MONICA PEREIRA	Aceito
Outros	Termo_marmeleiro.bmp	10/03/2017 17:10:34	MONICA PEREIRA	Aceito
Outros	Termo_realeza.jpg	10/03/2017 17:10:15	MONICA PEREIRA	Aceito

Endereço: UNIVERSITARIA

Bairro: UNIVERSITARIO

CEP: 85.819-110

UF: PR

Município: CASCAVEL

Telefone: (45)3220-3272

E-mail: cep.prppg@unioeste.br

UNIOESTE - CENTRO DE
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA
SAÚDE DA UNIVERSIDADE



Continuação do Parecer: 2.087.117

Outros	Termo_pinhal.jpg	10/03/2017 17:09:46	MONICA PEREIRA	Aceito
Outros	Termo_capanema.jpg	10/03/2017 17:08:07	MONICA PEREIRA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Monica_projeto.pdf	10/03/2017 17:03:17	MONICA PEREIRA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

CASCADEL, 29 de Maio de 2017

Assinado por:

Fausto José da Fonseca Zamboni
(Coordenador)