

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONOMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

Martina Santos Formagio

**INTERSETORIALIDADE E DIREITOS NO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO
EM MEIO ABERTO EM SANTA CATARINA**

Florianópolis
2022

Martina Santos Formagio

**INTERSETORIALIDADE E DIREITOS NO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO
EM MEIO ABERTO EM SANTA CATARINA**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Serviço Social do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Formagio, Martina INTERSETORIALIDADE E DIREITOS NO
ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EM MEIO ABERTO
EM SANTA CATARINA/ Martina Formagio ; orientador,
Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs, 2022.

86 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação
em Serviço Social, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Adolescente em conflito com a lei. 3.
Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. 4. Atendimento
Socioeducativo em Santa Catarina. 5. Aspectos administrativos
institucionais e político pedagógicos do atendimento. I. Santiago
Lohmeyer Fuchs, Andréa Márcia. II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Graduação em Serviço Social. III. Título.

**INTERSETORIALIDADE E DIREITOS NO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO
EM MEIO ABERTO EM SANTA CATARINA**

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Bacharel em Serviço Social” e aprovado em sua forma final pelo Curso de graduação em Serviço Social

Florianópolis, 24 de março de 2022.

Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs
Orientadora
UFSC

Profa. Dra. Carla Rosane Bressan
Avaliadora
UFSC

Profa. Dra. Neylen Bruggemann Bunn Junckes
Avaliadora
SAP (SC)

Este trabalho é dedicado a toda juventude que não abaixa a cabeça diante da violência do Estado e que resiste na arte, na cultura e no esporte, construindo dias melhores.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente, e imensamente, aos meus pais, Cristhiane e Cláudio, que me apoiaram desde o início da minha caminhada na graduação e não duvidaram de mim nem por um segundo, sempre me incentivando a querer mais e ir mais longe.

Agradeço aos meus irmãos, Nabila e Angelo, por serem parceiros para ouvir meus desabafos, frustrações e principalmente meus devaneios sobre os estudos, sempre com ouvidos acolhedores e conselhos sinceros.

Meus sinceros agradecimentos às profissionais que marcaram minha jornada de graduanda, Neylen Junckes como minha super supervisora de campo, Carla Bressan como minha primeira incentivadora na pesquisa, Andréa Fuchs como minha querida e sagaz orientadora, e a Fabíola Schmitz como amiga profissional afetuosa em meu campo de estágio, todas vocês foram professoras humanas e abertas comigo, e me mostraram de forma carinhosa e eficaz que o caminho é longo, temos muito a aprender, mas valerá a pena se seguirmos aquilo que acreditamos.

Agradeço do fundo do meu coração a minha amada turma de 2017.1 que superou todas as expectativas de união e fortalecimento, mostrando pra mim que a graduação é muito mais que um diploma, mas sim um espaço de troca, onde se aprende tanto com os colegas quanto em qualquer disciplina cursada.

Quero dedicar um agradecimento especial as minhas fiéis escudeiras Giulia Valentina, Larissa de Souza, Vithória Mendes e Chaiane Guterres por nunca me deixarem cair, e sempre se fazerem presentes, eu amo vocês gurias, não seria a mesma coisa se vocês não estivessem comigo. Um agradecimento aos meus parceiros Lacan, Virgínia, Lúcia e Sawan, minha panelinha preferida, por me instigarem intelectualmente e me confortarem amigavelmente a cada longo semestre.

Também não posso deixar de agradecer ao Centro Acadêmico Livre de Serviço Social, espaço em que tanto cresci e aprendi sobre a coletividade da luta por direitos, que sem dúvidas vai guiar minha ação profissional, com certeza devo boa parte da profissional que almejo me tornar às experiências que tive no Movimento Estudantil de Serviço Social, obrigada!

Agradeço às minhas companheiras de estágio Beatriz Rodrigues e Mayara Garcia, que tanto me auxiliaram na trajetória de experiências e pesquisas, foi incrível crescer junto com vocês nessa jornada! Por fim quero ressaltar que tive a sorte de cruzar com muitas

peessoas incríveis, carinhosas e destemidas no caminho até aqui, que me ofereceram palavras de conforto, de força e de admiração, sou grata a cada um de vocês, a jornada não teria sido tão bonita se não fossem os encontros!

*Eu tive um sonho onde todos nascem livres
Pra ser o que quiser ser
Criança ao nascer, tudo como deveria ser*

Gali – Expansão da Consciência; Primeiramente

[...]

*Pois policiais atiram balas, balas atravessam almas
Que já não valem mais nada, pro lixo do meu estado
E a madame que bate palma pra bala que arregaça a alma
Depois fica em pane, pasma
Quando tromba um desalmado*

Leal – Século XXI; Primeiramente

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso apresenta resultados e discussão da pesquisa realizada durante Estágio Supervisionado em Serviço Social na Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social de SC. O objetivo é analisar, à luz dos marcos normativos do SINASE e da PNAS/SUAS os aspectos organizativos institucionais e pedagógicos do atendimento socioeducativo de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) nos municípios de Santa Catarina, especialmente aqueles que não possuem CREAS. A metodologia adotada foi quantiquantitativa com abrangência nos 295 municípios de Santa Catarina que responderam a um formulário *on line*. Além disso, foram utilizados como fontes secundárias: o Censo SUAS de 2019 e o Relatório da pesquisa de 2018 realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Os dados sinalizam que a maioria dos municípios catarinenses não atendem os adolescentes nos CREAS, como previsto nos marcos normativos e regulatórios da Política de Socioeducativa e a Política de Assistência Social. Muito embora seja reconhecido o esforço dos gestores municipais em encontrar alternativas para o atendimento aos adolescentes, entende-se que o baixo número de equipamentos CREAS e/ou a implantação de Serviço de Proteção para o cumprimento de medida de LA e PSC impactam nos aspectos pedagógicos e intersetoriais do atendimento, prejudicando a garantia de direitos dos adolescentes em conflito com a lei. Os dados apontam que os equipamentos usados para o atendimento não dão conta de articular uma rede intersetorial de atendimento para os adolescentes. Além disso aspectos como equipe de referência, capacitações, materiais pedagógicos e articulação com Sistema de Justiça também ficam prejudicados nos municípios catarinenses. É necessário maior atenção do poder público a parametrização do atendimento socioeducativo em meio aberto. Isso demandará esforços políticos e pedagógicos para que a gestão pedagógica do atendimento socioeducativo prevaleça sobre os aspectos sancionatórios das medidas socioeducativas de meio aberto.

Palavras-chave: Adolescente. Direitos. Políticas Públicas. Atendimento socioeducativo. Medida Socioeducativa. Liberdade Assistida. Prestação de Serviço à Comunidade.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de Santa Catarina por Macrorregiões

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Municípios catarinenses segundo Macrorregiões

Tabela 2 – Municípios de SC segundo nível de gestão do SUAS e Porte

Tabela 3 – Municípios com CREAS, segundo Porte Pequeno I e Macrorregiões

Tabela 4 – Atos infracionais mais praticados segundo Macrorregião e municípios

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Outros profissionais que integram as equipes técnicas

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** – Maiores Índices de atos infracionais em Santa Catarina
- Gráfico 2** – Municípios catarinenses segundo Porte
- Gráfico 3** – Locais de atendimento às violações de direitos em SC
- Gráfico 4** – Locais de atendimento de LA e PSC em município sem CREAS
- Gráfico 5** – Quantitativo de LA e PSC segundo Porte dos Municípios
- Gráfico 6** – Equipe exclusiva de LA e PSC nos CREAS
- Gráfico 7** – Equipe exclusiva de LA e PSC em outros locais
- Gráfico 8** – Capacitações nos últimos 12 meses sobre a temática nos CRAS que atendem LA e PSC
- Gráfico 9** – Capacitações nos últimos 12 meses sobre a temática nos CREAS que atendem LA e PSC
- Gráfico 10** – Municípios catarinenses com SIMASE implantados
- Gráfico 11** – Municípios catarinenses com CIAS implantados
- Gráfico 12** – Municípios catarinenses com serviço de medidas de LA e PSC inscritos do CMDCA
- Gráfico 13** – Materiais pedagógicos, culturais e esportivos disponibilizados no CRAS
- Gráfico 14** – CRAS que atende LA e PSC faz articulação com Rede de Proteção Social
- Gráfico 15** – *Órgão Gestor* que atende LA e PSC faz articulação com demais políticas setoriais do município
- Gráfico 16** – *Órgão Gestor* que atende LA e PSC faz articulação com Sistema de Justiça
- Gráfico 17** – Equipamentos do CREAS em articulação com a Política de Cultura

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT – Admissão em caráter temporário
CAPS – Centro de Atenção Psico Social
CASE – Centro de Atendimento Socioeducativo
CASEP – Centro de Atendimento Socioeducativo Provisório
CF88 – Constituição Federal de 1988
CIAS – Comissão Intersetorial de Atendimento Socioeducativo
CIB – Comissão de Intergestores Bipartite
CIF – Centro de Internação Feminina
CIJ – Centro Operacional de Apoio à Infância e Juventude
CIT – Comissão de Intergestores Tripartite
CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA – Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente
COVID-19 – Corona Vírus Disease
CRAS – Centro de Referência em Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CREAS-R – Centro de Referência Especializado em Assistência Social Regional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM – Fundação Estadual de Bem Estar ao Menor
FECAM – Federação Catarinense de Municípios
FUNABEM – Fundação Nacional de Bem Estar ao Menor
GECAJ – Gerência Estadual de Políticas para Crianças, Adolescentes e Jovens
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICD – Instrumento de Coleta de Dados
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA – Liberdade Assistida
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MSE – Medida Socioeducativa

NOB – Norma Operacional Básica
OG – Órgão Gestor
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
OSC – Organização da Sociedade Civil
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PPI – Pequeno Porte I
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
RH – Recursos Humanos
SC – Santa Catarina
SDS – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social
SGD – Sistema de Garantia de Direitos
SIMASE – Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 DIREITOS HUMANOS E SOCIAIS COMO PILARES DO DIREITO DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI.....	24
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	27
2.2 BREVE TRAJETÓRIA DOS DIREITOS DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI E OS PILARES DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	31
2.3 MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE MEIO ABERTO E OS OBJETIVOS DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	38
3 A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO EM SANTA CATARINA: RESULTADOS E DISCUSSÃO	42
3.1 NOTAS METODOLÓGICAS.....	45
3.2 RESULTADOS DA PESQUISA: DADOS ORGANIZATIVOS INSTITUCIONAIS	50
3.2.1 Aspectos gerais administrativos de Santa Catarina (SC) a partir da Divisão em Macrorregiões	50
3.2.2 Aspectos organizativos institucionais do atendimento socioeducativo em meio aberto	52
3.2.3 Aspectos gerais administrativos sobre o atendimento a violação de direitos.....	57
3.2.4 Aspectos gerais administrativos sobre o atendimento ao adolescente em LA e PSC ...	59
3.3 RESULTADOS DA PESQUISA: DADOS PEDAGÓGICOS E INTERSETORIAIS	67
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS	81
ANEXOS	85

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), marco na história dos direitos das crianças e adolescentes, apoiado no artigo 227 da Constituição Federal, colocam esses sujeitos como detentores de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento e como prioridade absoluta na formulação e execução de Políticas Públicas. Nesse sentido, traz como uma de suas diretrizes para política de atendimento o favorecimento à intersetorialidade para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, incluindo o adolescente em conflito com a lei. Por meio do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e dos Adolescentes (SGD) o Estado, a família e a sociedade possuem obrigações junto a essa parte da população.

Em relação aos adolescentes responsabilizados legalmente pela prática de ato infracional (análogo ao crime), o ECA em seu Art. 112 prevê a aplicação de Medidas Socioeducativas em Meio Fechado - de semiliberdade e de internação - no estado de Santa Catarina, delimitação geográfica desse estudo, a execução das medidas socioeducativas em meio fechado corresponde aos Centros de Atendimento Socioeducativo (CASE), para internação de adolescentes do sexo masculino; Centros de Internamento Feminino (CIF). Além desses, existem os Centros de Atendimento Socioeducativo provisório (CASEP), para os adolescentes que se encontram internados provisoriamente antes da sentença (Art. 108, ECA). E as Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), nas quais o/a adolescente não tem privada sua liberdade, mas precisa cumprir uma série de determinações judiciais, incluindo participação em atividades e acompanhamento por órgãos da Assistência Social durante determinado período. Esse segundo tipo de cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto constitui-se no foco do presente trabalho.

O ato infracional e as medidas socioeducativas implicam o aprofundamento teórico sobre a Proteção Integral, consagrada na Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988), e a Responsabilização Estatutária, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990. Sendo que, as medidas socioeducativas, sejam elas executadas em Meio Aberto ou ainda em Meio Fechado, necessitam de uma intervenção obrigatoriamente pedagógica, e não punitiva, devendo guiar-se pelo trinômio: liberdade, respeito e dignidade (VERONESE; LIMA, 2009).

Para regulamentar o que prevê o ECA em relação às diretrizes de execução das medidas socioeducativas, foi aprovado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo -

SINASE¹, em 2006 e, em 2012, a Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, mais conhecida como “Lei do SINASE” (BRASIL, 2012), que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes em conflito com a lei.

Segundo a Resolução nº 119/2006 do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, que define e aprova o Sistema Socioeducativo, esse “constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais”, trazendo u “conjunto ordenado 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 de medidas socioeducativas” incluindo “os sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção ao adolescente em conflito com a lei”.

É preciso destacar ainda, como aponta o Caderno de Orientações Técnicas para o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MDS, 2016), a importância da ação intersetorial no atendimento ao adolescente em medida socioeducativa em meio aberto para que se ofereça efetivas oportunidades de proteção social e de promoção e integração à sociedade, sem desconsiderar a dimensão da responsabilização colocada nas medidas. As normas do SINASE que regulam o atendimento das MSE Meio Aberto consideram o conjunto de serviços das diversas políticas setoriais que compartilham as ações destinadas a esses adolescentes.

Isso é reforçado pelo fato de que hoje existe um conjunto de diretrizes e orientações das políticas de Educação, Saúde e Assistência Social, formuladas pelos respectivos conselhos, que apontam para o atendimento compartilhado aos adolescentes em cumprimento de MSE em Meio Aberto. Entretanto, ainda é necessário um esforço para consolidar a integração intersetorial, que envolve ações combinadas em direção a objetivos, propósitos, em comum. O atendimento socioeducativo não cabe nas competências de uma única instituição ou política, portanto, como destaca o Sistema de Garantia de Direitos, as relações interinstitucionais, bem como o princípio da descentralização e participação previstos no

¹ O SINASE encontra-se protocolado na Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República / Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - Processo nº 0000.001308/2.006-36, folhas 1 a 122, e a sua versão completa está disponível no site www.planalto.gov.br/sedh/conanda (CONANDA, 2006).

SUAS e SINASE, são fundamentais para propiciar de fato proteção social e oportunidades para que os adolescentes não reincidam no ato infracional.

Nesse sentido, Veronese e Lima (2009), assim como outros diversos autores e pesquisadores sobre o tema (FUCHS; SILVA, 2010; CRAIDY, 2010; SALLES, 2007; entre outros), ressaltam que ainda há um grande caminho a ser percorrido para de fato efetivarem-se as diretrizes propostas por esses documentos. Tal caminho perpassa tanto pela necessidade de priorizar a aplicação e execução das MSE em Meio Aberto em detrimento daquelas privativas e/ou restritivas de liberdade, quanto pela necessidade de investimento em Políticas Públicas, para ter condições de colocar o planejado sistema em prática, para além das ações de capacitação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos.

O documento pedagógico do SINASE (BRASIL, 2006), objetiva que a execução das MSE esteja alinhada conceitual, estratégica e operacionalmente em bases éticas e pedagógicas, sendo sustentadas nos princípios dos Direitos Humanos. Para tanto, apresenta parâmetros norteadores da ação e gestão pedagógica do atendimento socioeducativo, de forma a “propiciar ao adolescente o acesso a direitos e às oportunidades de superação de sua situação de exclusão” (BRASIL, 2006, p. 71). Além disso, a Lei do SINASE regulamenta os princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas.

Em relação ao atendimento ao adolescente em MSE Meio Aberto, desde 2009 vêm sendo executado pelos municípios, na Política de Assistência Social, em seus equipamentos e serviços de Média Complexidade, através do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), considerando o que prevê o ECA sobre a municipalização da política de atendimento.

Como sistema que faz parte da organização desse atendimento, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), possui documentos que versam sobre o tema, como parte da rede de serviços compactuada entre Estado e municípios para a execução: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), a Tipificação Nacional de Serviço Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009), o Caderno de Orientações Técnicas para o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MDS, 2016), e a Norma

Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/SUAS/RH, 2006) complementam as diretrizes desse atendimento².

Sobre a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) e a diretriz do ECA que prevê a municipalização das medidas socioeducativas em Meio Aberto, segundo pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)³ (BRASIL, 2018), 78,8% dos municípios brasileiros assumiram a responsabilidade pela execução das medidas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, enquanto 21% não atendem esses adolescentes e 0,2% dos municípios não responderam. Percebe-se um aumento dessa responsabilização municipal após o advento da Lei do SINASE, visto que segundo Yamamoto e Lago (2010), apenas 12% do total dos municípios brasileiros haviam assumido, em 2010, tal responsabilidade. Ressalta-se ainda que, segundo dados do MDS, existem no Brasil apenas 59 Varas especializadas para Crianças e Adolescentes, sendo que Santa Catarina não possui nenhuma, e 120 Delegacias especializadas, sendo 31 localizadas neste estado catarinense.

A municipalização da execução das medidas em Meio Aberto traz reflexos dos debates acerca das Políticas Públicas, que por si constituem-se em um espaço de disputas entre forças sociais distintas, colocadas social e historicamente com especificidades no contexto brasileiro. Tal esfera de disputas evidencia o caráter capitalista do Estado, responsável pela implementação e gestão dessas políticas. O Estado é a instância delegada de serviço público, mas não precede e nem conduz a cidadania. Isso porque a concepção de bem estar comum, ou de igualdade de direitos, da qual parte a iniciativa das políticas estatais, é forjada numa sociedade desigual, que produz e reproduz a chamada questão social⁴, dentro de um processo de exploração e dominação do poder econômico.

Assim, como os Programas e Instituições Socioeducativas não existem de forma independente e isolada socialmente, são espaços afetados diretamente pelas decisões políticas que regem o Estado, pelas forças sociais e as lutas travadas no interior desse (FUCHS,

² A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS 109/2009), que parametrizou os serviços da Política de Assistência Social, inclusive estabelecendo o Serviço de Proteção Social ao Adolescente em cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, que tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Tal publicação foi acompanhada de um forte investimento financeiro do Governo Federal para a reorganização da execução das medidas pela Assistência Social.

³ Atualmente, com o Governo Federal sendo gerido pelo presidente Jair Bolsonaro (2018-2022), o MDS foi extinto. A Política Nacional de Assistência Social ficou como pasta do Ministério da Cidadania e a política destinada à Criança e Adolescente integra o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

⁴ Questão social: Entendida como manifestações sócio-políticas e humanas determinadas pela desigualdade social, longe de ser unicausal, engendradas na sociedade capitalista, sofre intercorrências mediadas por componentes históricos, políticos, culturais, sendo impensáveis sem a intermediação do Estado (IAMAMOTO, 2001; NETTO, 2001; PASTORINI, 2004 *Apud* FUCHS; SILVA, 2010).

SILVA; 2010). Ou seja, o atendimento socioeducativo é também marcado por disputas e contradições, desde sua formulação até sua execução, e constitui-se num desafio pensar através das diretrizes do ECA em formas de garantir que esse atendimento propicie aos adolescentes o acesso aos seus Direitos e a construção de possibilidades de vida que desviem o caminho do ato infracional.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) prevê o Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Meio Aberto de LA e PSC como parte dos serviços de média complexidade da Assistência Social. Ao elencar os Serviços de Proteção Social Especial, estabelece que os atendimentos classificados como de média complexidade estão envoltos nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), sendo essa a principal instituição responsável por ofertar essa modalidade da Assistência Social (BRASIL, 2004), o que é reforçado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em sua alteração aprovada no dia 06 de julho de 2011 (BRASIL, 2011⁵).

Entretanto, segundo regulamenta a PNAS, aqueles municípios com até 20.000 habitantes considerados de “Pequeno Porte”, não são obrigados a disporem de CREAS. Em Santa Catarina dos 295 municípios 77,2% são considerados de Pequeno Porte, o que reflete no fato de que apenas 90 desse total possuem CREAS.

A partir desse cenário estadual surgem questionamentos por parte da equipe técnica, em especial as assistentes sociais, da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Santa Catarina (SDS), que atuam na Gerência de Políticas para Crianças, Adolescentes e Jovens. Responsáveis em âmbito estadual pela gestão das MSE em Meio Aberto no Estado de Santa Catarina⁶, essas profissionais buscam entender como está sendo executado esse serviço nesses municípios: onde, de que forma, por quais equipes, quem são os membros integrantes dessas equipes e qual a perspectiva de efetivação e garantia de direitos aos adolescentes que estão em cumprimento de LA e PSC, conforme previsto no ECA e SINASE.

⁵ BRASIL. Resolução CNAS no 17, de 20 de junho de 2011 — SNAS. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao-1/resolucao/resolucao-cnas-no-17-de-20-de-junho-de-2011>.

⁶ Destaca-se aqui o fato da gestão estadual ser desvinculada em 2019 da Diretoria de Assistência Social – DIAS e passar a integrar a Diretoria de Direitos Humanos – DIDH, início de um movimento empanhado pelas técnicas de reconhecer as MSE Meio Aberto como parte da Política de Direitos Humanos, conforme preconizam SINASE e ECA, e não da política de Assistência Social, por mais que essa seja executora das medidas. É uma disputa política que envolve a defesa da intersetorialidade e do Sistema de Garantia de Direitos.

Na condição de estagiária de Serviço Social pude participar desse processo tanto de questionamentos quanto de operacionalização das ações na busca por respostas sobre o atendimento socioeducativo em Meio Aberto catarinense.

Sabe-se que a falta de investimento em estrutura, contratações, capacitações e recursos para a execução da política abalam as condições de se cumprir a Responsabilização Estatutária respeitando o princípio da Socioeducação de forma efetiva, eficaz e eficiente no atendimento a esses adolescentes. Segundo relato das técnicas da SDS, que já trabalharam no Meio Fechado na cidade de Florianópolis, é comum adolescentes em cumprimento de medidas no Meio Fechado que foram anteriormente atendidos no Meio Aberto. Uma hipótese levantada pela mesma equipe técnica é de que a falta de investimentos para efetivação do Serviço previsto para o Meio Aberto, prejudica sua organização e funcionamento conforme prevê o SINASE e o SUAS, inclusive no aspecto intersetorial.

Tendo em vista esse caminho a ser percorrido na busca de efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, incluindo os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, como sujeito em desenvolvimento e prioridade absoluta na proteção integral, a questão central que moveu a pesquisa utilizada neste trabalho de conclusão de curso é: “Como o Estado vem atendendo o adolescente em cumprimento de medidas em meio aberto, considerando o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Serviço de Proteção Social ao Adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, naqueles municípios catarinenses, que não possuem Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)?”

A partir da questão central temos como objetivo geral: “analisar, à luz dos marcos normativos do SINASE e da PNAS/SUAS os aspectos organizativos institucionais e pedagógicos do atendimento socioeducativo às Medidas Socioeducativas em Meio Aberto nos municípios de Santa Catarina, especialmente aqueles que não possuem CREAS e nem mesmo o Serviço de Proteção Especial a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) implantados.

Em relação aos objetivos específicos, estes são: i) identificar como os municípios catarinenses acompanham as medidas socioeducativas em Meio Aberto quando não possuem CREAS e Serviço de Medida de LA e PSC instalado e em funcionamento; ii) identificar o desenho institucional em relação à estrutura – recursos humanos e físicos/materiais – do atendimento em LA e PSC nos municípios sem CREAS; iii) Identificar as ações intersetoriais

desenvolvidas na execução de LA e PSC nesses municípios sem CREAS e sem Serviço de medida socioeducativa implantados.

Definidos a questão central e os objetivos é fundamental a organização metodológica da pesquisa. Segundo Minayo, Deslandes e Gomes (2011, p. 15) “a metodologia é muito mais que técnicas. Ela inclui as concepções teóricas da abordagem, articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e com os pensamentos sobre a realidade”, buscando ir além da aparência, analisando os aspectos do fenômeno em sua essência, contextualizando-os social e historicamente, para ao final reproduzir uma visão da totalidade, de forma macro, sobre a temática.

Nesse sentido, optou-se pela abordagem quantiquantitativa, por entender que quantidade e qualidade são características imanentes a todos os objetos e fenômenos e estão interrelacionadas, serão utilizados dados que demonstram montantes e relacionar-se-á com o estudo teórico e as normativas sobre o tema. Sabendo que a realidade está em constante movimento de transformação, para conhecer realmente um objeto é preciso estudá-lo em todos os seus aspectos, em todas as suas relações e todas as suas conexões, “tudo é visto em constante mudança: sempre há algo que nasce e se desenvolve e algo que se desagrega e se transforma” (GIL, 1989, p. 82).

Em relação ao procedimento de coleta de dados a pesquisa buscou se ancorar em fontes primárias e secundárias. Quanto às **fontes primárias**, aplicou-se em 2019 um instrumental de coleta de dados (APÊNDICE A), *on line* no *Google Forms*, enviado aos 295 municípios de SC, organizado pela Gerência de Políticas para Crianças, Adolescentes e Jovens, da Diretoria de Direitos Humanos da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Santa Catarina, no qual tive participação ativa na elaboração, execução e sistematização dos dados, na qualidade de estagiária em Serviço Social. Tal formulário foi encaminhado para os órgãos executores do atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas LA e PSC, nos respectivos municípios, conforme conhecimento prévio através de tabulação Censo SUAS 2019.

Quanto as **fontes secundárias** utilizaram-se dados divulgados no Censo SUAS (2019), em relação aos órgãos gestores (OG), Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), e Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), além da pesquisa Medidas Socioeducativas em Meio Aberto - Resultados Nacionais, do Ministério de Desenvolvimento Social, realizada no ano de 2017 e publicada em 2018 pela Secretaria

Nacional de Assistência Social. Sendo que se aplicará filtros para selecionar apenas aqueles dados pertinentes para a temática e referentes ao Estado de Santa Catarina.

Foi realizado também um levantamento documental em relação às normativas que versam sobre o SINASE e o SUAS no atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, a saber: Documento Pedagógico do SINASE (2006), elaborado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA; a Lei nº 12.594 de 2012 que Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004); a Tipificação Nacional de Serviço Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009); o Caderno de Orientações Técnicas para o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MDS, 2016); e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/SUAS/RH, 2006).

Os resultados e discussão a serem apresentados neste TCC visam somar ao debate estadual sobre as contradições que circulam em torno da execução do atendimento socioeducativo em Meio Aberto, considerando sua estrutura, organização e funcionamento, os recursos investidos para a execução do atendimento que acabam por afetar as ações cotidianas na garantia de direitos dos adolescentes que, por circunstâncias da desigualdade estrutural, encontram-se em conflito com a lei. Somado a esse debate certamente os dados da pesquisa trarão algumas evidências em relação às ações intersetoriais conforme prevê o ECA, SINASE e PNAS/SUAS.

Em relação à estrutura do TCC, este está dividido, além do capítulo introdutório e das Considerações Finais, da seguinte forma: no capítulo 2 fizemos uma discussão sócio-histórica normativa, apresentando os principais conceitos e categorias chaves, teóricas e empíricas, que envolvem a pesquisa aplicada. No capítulo 3 fizemos uma apresentação e discussão dos resultados considerando os objetivos da pesquisa, ressaltando os aspectos administrativos institucionais, pedagógicos e intersetoriais, comparando com os dados obtidos.

Entendemos que o TCC em Serviço Social cumpre duas importantes dimensões: a primeira diz respeito a dimensão acadêmica, ao encerrar o processo formativo na graduação, a partir dos aprendizados teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos que integram os processos de trabalho do assistente social. A segunda, diz respeito à dimensão político-social, que visa contribuir com o debate político e público da garantia de direitos para

todas as crianças e adolescentes; e no caso deste TCC os adolescentes em conflito com a lei que cumprem medida socioeducativa de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade. Esperamos assim, que os resultados apresentados se somem ao debate social da Política de Atendimento Socioeducativa catarinense.

2 DIREITOS HUMANOS E SOCIAIS COMO PILARES DO DIREITO DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

Os direitos na forma como conhecemos hoje começaram a ser desenhados após Revolução Francesa de 1789. A qualidade e quantidade de direitos existentes na sociedade modernas foram aparecendo através de uma construção social e histórica, motivada por certas exigências humanas e princípios orientadores que, gradativamente, vão surgindo e ganhando reconhecimento no bojo da relação entre sociedade e Estado burguês⁷.

Dessa forma, podemos classificar os direitos em gerações (PEREIRA, 2008), sendo: os direitos *de 1ª geração* aqueles que dizem respeito a vida, vinculado a liberdade individual, que dá início ao que chamamos hoje de direitos civis e aqueles que dizem respeito a liberdades políticas, participação em decisões sociais, que caracterizam os chamados direitos políticos; *de 2ª geração* que surgem por meio da exigência ao cumprimento de necessidades básicas do ser humano, pautados no princípio da igualdade, chamados de direitos sociais; e os *de 3ª geração* que são os chamados direitos modernos ou difusos, característicos do mundo globalizado, que seriam os direitos de grupos específicos, que estão englobados nos direitos sociais e humanos mas possuem especificidades, como é caso dos direitos do adolescente em conflito com a lei.

Os direitos sociais, também relacionados a direitos econômicos e culturais, ganham corpo no século XX, principalmente por meio do chamado *Welfare State*, ou Estado de Bem Estar Social⁸. Enquanto os direitos civis e políticos, surgem no Estado absolutista, e se colocam frente ao poder do Monarca, defendendo liberdades individuais, os direitos sociais, característicos do Estado liberal, exigem respostas daqueles do poder público frente questões da sociedade, inclusive para garantir tais liberdades, construindo a ideia de cidadania. São exemplos de direitos sociais a saúde, a educação, habitação, trabalho.

Entretanto, a materialização dessa cidadania na forma como a sociedade se organiza hoje, por meio do sistema capitalista, exige a luta permanente contra um problema inerente ao

⁷ Vale ressaltar aqui o que a autora Potyara Pereira (2008) explica sobre o Estado ser designado por uma forma política e historicamente construída. Seu aparecimento está datado e ligado às condições e circunstâncias específicas e seu desaparecimento ou substituição ocorrerá quando tais condições desaparecerem. “Isso quer dizer que é necessário distinguir o tipo de Estado a que nos referimos: feudal, burguês, socialista” (p. 343). Como estamos vivendo na sociedade organizada pelo modo de produção e reprodução capitalista, sempre que nos referirmos ao Estado nesse trabalho, tratamos do Estado burguês.

⁸ Em outro contexto econômico e político, durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1942, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do *welfare state*. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade (BOSCHETTI, 2009; p. 2).

próprio sistema: o fato de que a sociedade é dividida em classes antagônicas, que impõem diferenças no acesso e usufruto de bens e serviços, de consumo, de possibilidades. É evidente que existem hoje na sociedade cidadãos mais bem atendidos e assistidos do que outros, e isso deixa explícito que apesar da universalidade dos direitos sociais, a dimensão jurídica acaba sendo submetida à lógica do mercado.

Ao falarmos de direitos, na sociedade capitalista, estamos falando de um sistema judiciário marcado por contradições, no qual se inserem, também, os assistentes sociais e pelo qual passam os adolescentes em conflito com a lei, quando esses transgridem uma regra de convivência social. Tal sistema judiciário, precisa ser descortinado em suas relações sociais de violência, de criminalização das expressões da questão social e de práticas conservadoras-higienistas que marcam, até os dias de hoje, suas instituições. Tais práticas revelam o caráter penal do Estado capitalista contemporâneo, e da origem do direito como um instrumento de uma sociedade produtora e reprodutora de desigualdades, e portanto, de injustiças (AZEVEDO; TERRA, 2018).

Segundo Azevedo e Terra (2018), o direito é tido como uma forma de manutenção da ordem injusta, característica do universo jurídico no mundo burguês. Considera-se então que o Direito é constituído no interior do jogo de forças de classes sociais distintas, baseado em normas que refletem as relações econômicas e sociais introduzidas e mantidas pelo poder do Estado – e das classes dominantes – para regulamentar e consolidar tais relações e, conseqüentemente, seu domínio.

Contrariamente a esse pensamento, Hegel (1770-1831), filósofo alemão do século XVIII, caracterizava um Estado que seria a imagem da razão, capaz de universalizar e materializar os interesses gerais da sociedade, transformando-o em uma esfera ética e moral que se sobrepõe à sociedade civil. Entretanto, ao se aproximar de uma forma crítica das teorias de Hegel, Marx (1818-1883), na década de 1840, compreende que o direito, visto de forma crítica, se constitui como uma forma de dominação de classe, parte da superestrutura, produzido pelas forças sociais produtivas e as relações de produção, ou seja, toda uma série de outras relações sociais reveste a forma jurídica, onde se expressa o direito.

O direito real, vigente, era uma forma de alienação que abstraía o sujeito jurídico e os deveres e direitos legais dos seres humanos concretos e das realidades sociais, proclamando uma igualdade jurídica e política, ao mesmo tempo em que tolerava, e na verdade encorajava, a servidão econômica, religiosa e social [...] (BOTTOMORE, 2001, *apud* AZEVEDO; TERRA, 2018, p. 24).

Ao materializar esse tipo de Direito no Brasil, as Constituições Federais ganham corpo. Em suas versões de 1891, 1927, 1934, 1946, 1967 e 1969, pautaram-se em um constitucionalismo não democrático, oferecendo apenas o legalismo formal, expressando os interesses da elite dominante brasileira, o que reflete em uma dicotomia entre a realidade e a legislação (AZEVEDO; TERRA, 2018).

A Constituição Federal de 1988 (CF88), muito embora seja reconhecido seus avanços no campo dos direitos, sobretudo sociais, mantém seu regramento pautado na lógica capitalista. Podemos verificar isso quando em seus princípios fundamentais estabelece em seu Art. 3º que “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (grifo nosso).

Contudo, apesar das diversas limitações impostas, desde sua escrita pela Assembleia Constituinte⁹, representou um marco histórico no Brasil, ao ponto de ser chamada popularmente como “Constituição Cidadã”. A partir dela a população brasileira conquistou o reconhecimento de diversos direitos sociais até então ignorados por parte do Estado, assegurando, no campo legal, acesso a serviços nunca antes viabilizados pelo Estado brasileiro. Além de estabelecer condições legais de reorientação das ações do poder público, por meio da implementação de um conjunto de políticas públicas, voltadas principalmente para enfrentamento à pobreza e proteção de direitos.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (BRASIL, 1988).

Nessa direção, a CF88 apresentou também um novo modelo de gestão a ser adotado, baseado na descentralização político-administrativa, participação por meio do controle social e intersetorialidade como meio de alcance da proteção integral dos cidadãos brasileiros, sendo materializadas via execução das Políticas Públicas. Tal ampliação de direitos, por parte da população, e deveres, por parte do Estado, atingiu também as ações voltadas ao público

⁹ Sobre isso, ler Marini (1985); Abramo (1986); Santos (1987); Carvalho (2008), entre outros. (ABRAMO, C. et al. **Constituinte e democracia no Brasil hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1986.; CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987, Cap. 4: Do laissez-faire à cidadania em recesso, Cap. 5: A política social autoritária e a cidadania emergente, p. 64-89.; MARINI, Rui Mauro. Possibilidades e limites da Assembléia Constituinte. In: *Constituinte e Democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 17- 43).

infanto-juvenil, estendendo-se à execução das medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

No estudo sobre o que são Políticas Públicas, Maria das Graças Souza Rua (1998) nos revela que o conceito que admite algumas definições e muitas polêmicas. Isso porque o conceito de política sofreu alterações históricas conforme seu aprofundamento. O estudo clássico de política como *pólis*, que engloba atividade política, inerente a sociedade moderna, a questão de partidos, parlamentos, votos, e afins, se transformou num estudo do que seria caracterizada, na sua dimensão organizativa, como Política Pública, da atividade exercida pelo poder público – e isso envolve instituições, recursos financeiros, legislações – na relação entre sociedade e Estado, não sobre as possibilidades de política, mas sobre o que de fato é feito por meio do poder político do Estado (PEREIRA, 2008).

Na tentativa de entender então em meio a essas polêmicas Rua (1998) nos convida a pensar sobre a sociedade moderna e a forma como se organiza. Nessa sociedade existem diferentes atores, com diferentes interesses, que podem conviver de forma pacífica, unindo interesses, ou de forma conflituosa, quando os interesses não convergem de forma alguma. Apesar do conflito ser algo comum, é necessário que seja limitado, pois uma sociedade conflituosa o tempo todo impede que essa se reproduza continuamente. Para lidar com o conflito, a autora nos mostra que existem dois caminhos: a coerção, que refere-se ao conjunto de repressão e punição aquilo que contraria a norma; e a política, que seria uma forma de resolver conflitos sem ser necessária a destruição de um dos lados envolvidos.

A autora cita ainda o que difere uma política de uma Política Pública, sendo o primeiro conceito mais abrangente, enquanto o segundo engloba aquilo que se destina a todos, uma decisão que parte do Estado, mas que envolve diversos atores no processo, e que busca mobilizar recursos – financeiros, materiais, ideológicos, legislativos – para responder a um problema que é também público. Nessa direção, Pereira (2009), afirma que a Política Pública é uma coisa de todos, que compromete todos, envolve tanto o Estado no atendimento de demandas e necessidades sociais, como a sociedade no controle democrático desse atendimento, não sendo então exclusivamente estatal.

Assim, por mais que o conceito de Política Pública adotado vá pra além da atividade estatal, abrangendo também a sociedade, ela está diretamente ligada a ação pública, no qual, além do Estado, a sociedade se faz presente ganhando representatividade. Ressalta-se ainda, que tal resposta é dada pelo poder público muitas vezes por pressão social, ou por necessidade, constrangimento, obrigação de dar certas respostas a esses problemas, de forma a legitimar a continuidade do Estado frente aquela questão.

As Políticas Públicas possuem relação direta com os direitos sociais, concretizando-os, a partir do século XX é possível dizer que os direitos sociais são mediados por políticas públicas, ações do Estado para intervir frente a demandas da sociedade. A identificação das Políticas Públicas com os direitos sociais

(...) decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direitos, é considerada fundamental (PEREIRA, 2008, p. 102).

Nessa relação, o Estado faz a mediação, busca o consenso, na convivência de pessoas diferentes, principalmente dando respostas a uma parcela da população que se organiza para reivindicar interesses em comum, que muitas vezes conflituam com os interesses do próprio Estado, forjado pela classe dominante. É esse conflito que traz novas roupagens às Políticas Públicas.

Nessa arena conflituosa, em que os interesses de classes antagônicas se apresentam, a “não ação” do governo causa tanto impacto quanto às ações, quiçá até mais. É no interior do Estado que se formulam as políticas, a decisão final de como será feito, mas para que essas existam é fundamental as reivindicações da sociedade.

Para Pereira (2008), a Política Pública possui duas principais funções na sociedade capitalista: concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis, e alocar e distribuir bens públicos. Nesse sentido, a Política Social é uma espécie de gênero das Políticas Públicas, e tem como caráter multidisciplinar, intervencionista e normativo. Como já foi dito anteriormente, a CF88 representou uma mudança na elaboração e implementação das políticas sociais brasileiras, incorporando uma gestão da Política que é, pelo menos na teoria, participativa e democrática, baseada em princípios de universalidade e intersetorialidade.

O conceito de intersetorialidade não é novo. Ganha corpo no Brasil com a CF88 e as ações voltadas ao combate à pobreza, entretanto, como modelo de gestão, ainda não apresenta clareza na sua definição conceitual e aplicação. Sua origem provém do conceito de interação

mútua de Kant (1724 – 1804), que na primeira edição da *Crítica da razão pura* (1781) é chamado de “princípio de comunidade” e formulado da seguinte maneira: “Todas as substâncias, na medida em que existem simultaneamente, estão em comunidade universal (isto é, em interação mútua)” (LOPARIC, 2003, p.10). Trata-se, ao mesmo tempo, da versão kantiana da terceira lei de Newton, a da ação e reação, ou seja, a relação estabelecida entre dois ou mais elementos quaisquer, que são percebidos simultaneamente no espaço, de forma complementar e interativa.

Para Schutz e Miotto (2010), a intersectorialidade refere-se à complementaridade entre setores e a superação da fragmentação. Para Gleck; Matos; Sallum (2012), que atuam na área da saúde, a intersectorialidade é tratada como a multiprofissionalidade e interdisciplinaridade, prevendo o reconhecimento dos profissionais, funções e responsabilidades de cada um, mas compartilhando informações e discutindo conjuntamente procedimentos e condutas.

Inojosa (2001), sobre a ação intersectorial nas políticas públicas, aponta a intersectorialidade como um processo de sinergia baseado na teoria da complexidade, ou ainda a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos. A autora ainda faz uma crítica ao uso do prefixo “inter” ou invés de “trans” – transectorialidade, que explicaria melhor a relação entre o conceito e instituições e organizações políticas, apontando que o aparato governamental é fatiado, o que torna necessário muito mais do que juntar setores, mas sim procurar criar uma nova dinâmica, com base territorial e populacional.

Entende-se então por intersectorialidade nos direitos da criança e do adolescente, incluindo aqueles que se encontram em conflito com a lei, a necessidade de diferentes setores, ou ainda, diferentes políticas atuarem de forma integrada, complementar e inclusiva na implementação de sistemas de proteção social, compartilhando recursos, metas e desenvolvendo estratégias conjuntas, visando a efetivação do acesso aos direitos previstos nas legislações e a continuidade de tais políticas segundo esse objetivo.

Nesse sentido, para materializar o que está previsto do ECA sobre a Proteção Integral, que fala da efetivação e garantia dos direitos das crianças e adolescentes, a Resolução nº 113 do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) de 2006, estabelece o Sistema de Garantia de Direitos:

Art. 1º – O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se 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 efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente no nível federal, estadual e municipal.

Ressaltamos o fato de o SGD apontar que, para o alcance da Proteção Integral de crianças e adolescentes, os três eixos indicados (promoção, defesa e controle) precisam atuar de forma integrada, sendo complementares. Ou seja, é apontada a intersetorialidade como estratégia para a garantia dos direitos da criança e do adolescente. Outras legislações que parametrizaram o atendimento ao adolescente em conflito com a lei também trazem a intersetorialidade como premissa da intervenção no sentido da garantia de direitos.

O documento político-pedagógico do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (2006) traz a intersetorialidade como fundamental ao atendimento socioeducativo. O SINASE organiza-se a partir do princípio da incompletude institucional, que vem a ser a denominação para o que o ECA já previa como um conjunto articulado de ações estatais e da sociedade civil para a organização das políticas destinadas à garantia de direitos das crianças e adolescentes. A incompletude institucional é um princípio fundamental de todo o direito dos adolescentes, e deve permear a prática dos programas e serviços socioeducativos.

Em relação à Política de Assistência Social, a Resolução nº 18 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de 05 de junho de 2014, dispõe nos artigos 8º, 9º e 10, como competência da União, dos Estados e municípios, o estabelecimento de fluxos e protocolos entre o órgão gestor da assistência social e os órgãos gestores das políticas setoriais que compõem os respectivos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de atendimento socioeducativo, reforçando que a assistência social não pode ser entendida pelos gestores como única responsável pelo atendimento em meio aberto.

É a Lei do SINASE (2012) que reforça também a diretriz da corresponsabilidade das políticas setoriais no atendimento socioeducativo. Tal diretriz é justificada pelo objetivo da integração social do adolescente em conflito com a lei, a qual diz respeito às várias dimensões da vida do sujeito, portanto, impossível de ser promovida de forma isolada apenas por uma política social, por um órgão público ou por uma instituição, daí a importância do SGD e da intersetorialidade entre as políticas. Os objetivos previstos pelo SINASE, trazendo a perspectiva socioeducativa, são essenciais para a articulação dos serviços definidos para atender os adolescentes em conflito com a lei no Brasil.

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida (LA) e de Proteção de Serviço à

Comunidade (PSC), principal responsável pelo acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de LA e PSC. É um serviço tipificado como serviço socioassistencial – vinculado à política de Assistência Social. Balizado no que prevê o ECA sobre o SGD, esse serviço está previsto para ser executado de forma municipalizada, em articulação com as políticas sociais setoriais e com o sistema de justiça.

Cabe ressaltar que em relação ao financiamento da Assistência Social, a Proteção Social Especial de Média Complexidade, representada principalmente pelos Centros de Referência Especializada em Assistência Social – CREAS, apontada como instituição responsável pela oferta do Serviço de Proteção Social de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto, recebe a menor porcentagem de recursos em relação ao montante total da Assistência Social, tanto no nível federal quanto no estadual.

Ressalta-se então que para que os direitos constitucionais previstos no ECA e no SINASE sejam cumpridos, faz-se necessário uma melhor distribuição dos recursos, já que é no município em que as ações efetivamente acontecem. Além disso, a intersetorialidade entre as diversas políticas que envolvem o atendimento aos adolescentes e jovens, garantindo acesso aos programas, projetos, serviços, garantindo os objetivos do SINASE em relação aos direitos dos adolescentes, em especial à educação, saúde, profissionalização, esporte, cultura e lazer.

Romper com velhas práticas fragmentadas é o desafio para o Sistema de Garantia de Direitos brasileiro na efetivação dos direitos humanos fundamentais de todas as crianças e adolescentes, incluindo aqueles que por circunstâncias se encontram na prática de atos infracionais.

2.2 BREVE TRAJETÓRIA DOS DIREITOS DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI E OS PILARES DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Estatuto da Criança e do Adolescente, enquanto um direito infraconstitucional elaborado a partir da Constituição Federal de 1988 – principalmente nos artigos 227 e 228, prevê três níveis de garantia de direitos, o primeiro estabelece direitos fundamentais a todas as crianças e adolescentes, o segundo versa sobre crianças que sofrem algum tipo de violação de direitos, vítimas ou em risco de sofrer violência, maus tratos ou negligência, e o terceiro diz respeito a responsabilização do adolescente (SARAIVA, 2002).

Antes do ECA, as propostas brasileiras iniciais de atendimento à infância e adolescência tinham na privação da convivência familiar e comunitária a sua maior expressão. Segundo Pilotti e Rizzini (1995), existe uma relação direta entre a compreensão da infância por parte do estado e a forma de produção de cada período histórico. A figura alvo do Código de Menores: - o “menor”, começa justamente a surgir na transição do escravismo para o capitalismo, período em que muitas crianças negras e indígenas viviam em situação de rua. Assim, o “menor” era categorizado a partir de quatro situações: os carentes, abandonados, inadaptados e infratores, ou seja, o significado da palavra “menor” estava relacionado com delinquência, abandono, criminalidade.

Nesse sentido, falar dos Direitos historicamente conquistados por crianças e adolescentes, que foram da indiferença à Proteção Integral, é falar sobre uma trajetória de afirmação dos Direitos Humanos, em âmbito internacional e também brasileiro. Saraiva e Mendez (2021) ao analisar tal trajetória, dividem o histórico do direito juvenil em três etapas: *a primeira*, que vai de meados do século XIX até a primeira década do século XX, de caráter penal indiferenciado; *a segunda*, que abrange a primeira metade do século XX até o final da década de 1950, de caráter tutelar; e *a terceira*: que tem como grande marco o ano de 1989, de caráter penal juvenil.

Assim sendo, no direito infraconstitucional – Lei nº 8.069/1990 (ECA) – atualmente em vigor que rege o direito da infância e adolescência, adolescentes em conflito com a lei são pessoas entre 12 e 18 anos incompletos que praticam atos infracionais análogo a crimes¹⁰ e/ou contravenção penal, previstos no Código Penal Brasileiro (1940). Por serem menores de 18 anos são considerados inimputáveis¹¹, sendo responsabilizados pelo ato antijurídico, por meio de medidas socioeducativas. Nesse sentido, atualmente, além do que está previsto no ECA, a Lei nº 12.594/2012 (BRASIL, 2012) – que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – regulamentou de forma mais detalhada as medidas socioeducativas para esses adolescentes que pratiquem atos infracionais, tentando coibir ainda práticas discricionários seja pelo sistema de justiça quanto pelo sistema executivo de quem opera a execução das medidas socioeducativas.

¹⁰ Uma infração penal, considerada como “crime” é definida como um fato típico, antijurídico e culpável (imputável). Como adolescente é considerado inimputável, o legislador adotou o “ato infracional” como prática.

¹¹ As Medidas Socioeducativas, previstas pelo Capítulo IV do ECA são aplicadas a pessoas na faixa etária entre 12 e 18 anos incompletos, podendo, excepcionalmente, ser aplicada a jovens com até 21 anos incompletos, conforme previsto no art. 2o. O responsável por sua aplicação é Vara da Infância e da Juventude ou, na ausência desta, pela Vara Civil correspondente ou Juiz Singular.

Em relação ao conceito da “inimputabilidade penal” é importante destacar que esse conceito acompanhou a história do sistema penal brasileiro desde as chamadas Ordenações Filipinas, que vigoraram no Brasil até 1830, importadas da nação colonizadora – Portugal, fixavam a imputabilidade penal a partir dos sete anos de idade, mais nova as penas sobre os atos considerados crimes recaíam sobre o responsável legal da criança, tal qual quando algum ato praticado por animais, recaía sobre seus donos. Tais ordenações também garantiam a proibição de pena de morte aos menores de 17 anos (título CXXXV do Livro Quinto), e de 17 a 20 anos deixava ao olhar do julgador analisar as circunstâncias do delito para aumentar ou diminuir penas, as mesmas aplicadas aos adultos.

Em 1830, pós proclamação da independência (1822), foi promulgado o Código Penal do Império, baseado em preceitos da Igreja Católica, que também considerava a “idade da razão” a partir dos sete anos de idade, mas fixava a imputabilidade penal plena em 14 anos, sendo que de sete a 14 anos, seguindo o que era chamado de sistema biopsicológico¹², poderiam ser recolhidos às casas de correção, administradas pela igreja, por tempo escolhido pelo juiz, não podendo ultrapassar a data de completar 17 anos de idade. Nessa mesma época aumentavam nos Estados Unidos e Inglaterra as lutas por Direitos Humanos, direito da mulher, direito dos negros e direitos das crianças.

Com o acontecimento da Proclamação da República em 1889, cria-se o novo Código Penal dos Estados Unidos do Brasil (Decreto no. 847 de 11 de outubro de 1890), que em seu Art. 27 inciso 1º, fixava a inimputabilidade penal até 9 anos de idade, de 9 a 14 anos o uso do sistema biopsicológico e a imputabilidade penal plena a partir dos 14 anos. Entretanto, na mesma década, começaram a contestar ao redor do mundo a questão do direito penal juvenil, com movimentos sociais que reivindicavam a criança como objeto de proteção do Estado, o que deu início no século XX ao chamado Direito de Menores, fundado na diferenciação da condição de criança em relação ao mundo adulto e a necessidade de tribunais destinados especialmente a essa parcela da população¹³

Entretanto, o Direito de Menores trazia também outras problemáticas, apesar do avanço no reconhecimento da condição diferenciada de crianças e adolescentes, segundo

¹² Tal sistema remontava alguns tipos de testes feitos desde o início do século, que buscavam avaliar a “malícia” contida em crianças e adolescentes através de por exemplo o oferecimento de uma maçã e uma moeda a criança que praticou o ato tido como crime, caso essa escolhesse a moeda, estava provada sua maldade e capacidade de discernimento, o que abria espaço para a aplicação de penas destinadas a população adulta (SARAIVA, 2021).

¹³ O primeiro Tribunal de Menores do mundo foi em Illinois, Estados Unidos, em 1899. No Brasil o primeiro Tribunal de Menor foi criado em 1923 (lembrando que em 1927 tivemos nosso primeiro Código de Menores).

Saraiva (2021, p. 23) “paralelamente, veio-se construindo a Doutrina do Direito do Menor, fundada no binômio carência/delinquência. Se não mais se confundia adultos com crianças, desta nova concepção resulta um outro mal: a conseqüente criminalização da pobreza”.

Segundo a Pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social¹⁴, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), em 2017, 87% do total de adolescentes que cometeram atos infracionais no estado de Santa Catarina (SC) e que se encontravam em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC), eram do sexo masculino, sendo aproximadamente 46% com idade entre 16 e 17 anos. Em relação aos atos mais cometidos no estado catarinense, foram registrados o “tráfico de drogas”, seguido crimes relacionados a trânsito e dirigir sem habilitação, e em terceiro lugar “Roubo” (MDS, 2018).

Importante destacar que a pesquisa nacional não capturou a informação sobre a autodeclaração de raça/etnia¹⁵. Contudo, baseando-se no fato de que no nacionalmente no Meio Fechado (internação e semiliberdade), 60% dos adolescentes são declarados “pretos ou pardos”, apenas 22% “brancos” (sendo 16% “sem informação de cor”), e que os adolescentes em LA e PSC são oriundos dos mesmos territórios, o Relatório sinaliza que é possível definir, mesmo indiretamente, que os adolescentes e jovens negros também são grande maioria no Meio Aberto.

Ressaltamos nesse momento histórico, que levou a construção inicial do sistema penal juvenil, a existência de acordos mundiais de Direitos da Criança e do Adolescente, dos quais se destacam: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (1985)¹⁶, Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (1988)¹⁷, a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)¹⁸ Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990)¹⁹, bem como normativa do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) que considera a questão da

¹⁴ A pesquisa foi aplicada no período de 05/02 a 09/03 de 2018, por meio de sistema eletrônico. Enviada a todos os municípios brasileiros (um questionário por município), os responsáveis pelo preenchimento foram os gestores municipais e os técnicos responsáveis pela Vigilância Socioassistencial e da Proteção Social Especial de município, que deveriam coletar as informações necessárias junto aos responsáveis pela execução de Medidas Socioeducativas em meio aberto no município e as unidades governamentais e não governamentais que as executam.

¹⁵ Não há no relatório da pesquisa realizada uma explicação do porque não foi coletado essa informação. Acredita-se que são questões conceituais e políticas importantes a serem avançadas na Assistência Social.

¹⁶ Também conhecidas como “Regras de Beijing” foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução nº 40/33 de 29 de novembro de 1985.

¹⁷ Cohecida como Diretrizes de Riad.

¹⁸ Aprovada na Resolução nº 44/25 da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, e ratificada pelo Estado brasileiro como marco normativo em 24 de setembro de 1990.

¹⁹ Aprovada na Resolução nº 45/113 da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 14 de dezembro de 1990, em vigor no Brasil por força do art. 5º, §2º, da Constituição Federal e do disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente no capítulo sobre a prática de ato infracional e acesso à justiça.

infância e adolescência como uma fase de desenvolvimento, em que o sujeito ainda está conhecendo suas necessidades e condições, pessoais e sociais (BRASIL, 1990). Tais normativas também foram decisórias na fixação da imputabilidade penal em 18 anos de idade.

Temos então que conceito de infância tem uma criação histórica, nem sempre esses indivíduos eram vistos da forma como são hoje, como sujeitos em desenvolvimento. Na época do Brasil Império, até os três anos de idade se considerava criança, aquela que precisa de cuidado, e após isso, eram tratados como um “mini adulto”, sem muitas distinções. A partir desse momento de questionamento começa-se a diferenciar o universo infantil do adulto, coisas de adulto e coisas de criança, lugares de adulto e lugares de criança, e assim por diante.

No início do século XX, por meio do direito menorista, o Estado passa a tutelar a infância, apoiado em instituições da igreja católica, num esforço de intervir em contextos familiares específicos que eram considerados como risco aos menores de idade pertencentes. Nesse momento, a questão da infância passa a ser caracterizada pela sociedade de duas formas diferentes, a saber: a infância rica e a infância pobre; onde as crianças e adolescentes que nasciam e cresciam em famílias ricas eram responsabilidade exclusiva de sua família, deveriam ser instruídas, colocadas na escola, brincar, aprender seu papel na sociedade, enquanto a infância pobre era vista como uma infância desassistida, perigosa, e por isso necessitava da tutela do estado junto a essas crianças e adolescentes vistos como “abandonados” social e moralmente falando.

Nesse sentido, no âmbito sociojurídico brasileiro, é criado em 1927 o primeiro Código de Menores²⁰ que visava justamente conter essa infância e adolescência “menorista” (inadaptados, infratores, carentes e abandonados) como perigosa e ameaçadora à construção de uma nação civilizada.

O pensamento que guiava esse tipo de intervenção estatal era de base *positivista* – compreendendo que havia um ideal de sociedade e aquelas pessoas inadequadas ou desajustadas precisariam ser corrigidas para se enquadrarem na sociedade. Nessa matriz filosófica o mundo ideal existe e as pessoas que não se adequam a ele estão desajustadas e devem ser educadas para tal. Nesse pensamento a intervenção estatal de base eugenista, na qual era preciso conter o instinto sexual dos “saudáveis” e não permitindo a reprodução dos “ociosos e degradados”; e por fim a intervenção de base *higienista*, que agia de forma a

²⁰ Conhecido como Código Melo Mattos.

segregar os “inadaptados” (carentes, abandonados e/ou infratores) perigosos ou potencialmente perigosos.

No âmbito econômico, prevalecia no Brasil a agroexportação e um tímido início de industrialização. Ligado diretamente com a conjuntura do fim da escravidão, muitas crianças negras e indígenas ficaram em situação de rua, o que causava em parte da sociedade comoção pelas diversas formas de violência que passavam, ao mesmo tempo disseminava-se a ideia de que a massa de crianças nas ruas estaria colocando em risco a coesão social das cidades e o projeto de desenvolvimento em curso. Logo, a tutela do Estado para essas crianças era o caminho apontado, sem nenhum tipo de proposta pedagógica ou de fortalecimento da autonomia dessa infância. Assim sendo, Código de Menores (1927) surge então para conter a “ameaça” à manutenção da ordem e como resposta do Estado às denúncias da sociedade aos atos praticados em relação à infância “abandonada”, “carente”.

A reformulação do Código de Menores de 1927 (BRASIL, 1927) acontece na década de 1970, em meio ao contexto de ditadura civil-militar e foi realizada por um grupo seletivo de pessoas, da área jurista, nomeados por João Batista Figueiredo, presidente da República na época²¹. Nessa reformulação reforçou-se a ideologia da Doutrina da Situação Irregular, reafirmando a associação de criminalidade e pobreza, estando a Política de Atendimento – Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM), no âmbito federal, e as Fundações de Bem Estar do Menor (FEBEMs), na esfera estadual – organizada de forma verticalizada e com ênfase na institucionalização dos então considerados “menores”; e o fortalecimento da ação discricionária da autoridade judiciária na relação com esses “menores”.

Ambos Códigos de Menores (1927-1979) projetam a perspectiva da intervenção jurídica na criminalização da pobreza. Crianças e adolescentes consideradas como abandonados, carentes, infratores e inadaptados eram alvos dessa intervenção. Trazia no seu conteúdo a Doutrina jurídica da Situação Irregular (LIMA; VERONESE, 2009, p. 31), que colocava como única alternativa para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, inclusive aqueles que entravam em conflito com a lei, chamados de “delinquentes” ou em “Situação irregular”, a tutela por parte do Estado, através do internato desses sujeitos nas chamadas Fundações de Bem Estar do Menor - FEBEMs, instituições criadas durante o

²¹ A ditadura civil-militar brasileira iniciou no ano de 1964 através de um golpe de estado liderado por Ranieri Mazzilli e marcou o país durante um período de forte repressão de direitos sociais, civis e políticos. Nesse período, estiveram a frente como presidentes Castelo Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969), Emílio Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979), anos que ficaram conhecidos como anos de ferro da ditadura pela ofensiva militar contra qualquer tipo de resistência ou enfrentamento ao modelo ditatorial. Já a partir de 1979 inicia-se uma abertura política causada principalmente por pressão internacional, anos nos quais estiveram quanto presidente João Figueiredo (1979-1985).

período ditatorial militar no Brasil e amplamente criticadas pelo segmento de defesa dos Direitos Humanos pelos inúmeros casos de violência institucional contra crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)²², ao romper de forma paradigmática com a Doutrina da Situação Irregular, trouxe para a Política de Atendimento aos direitos da criança e adolescente brasileiros uma nova doutrina em relação à forma de intervenção junto a situações envolvendo crianças e adolescentes: a Doutrina da Proteção Integral. Na tentativa de romper com os limites analisados nos antigos Códigos de Menores²³ (1927 e 1979) e alinhar-se aos debates mundiais em torno da questão da infância e adolescência, o ECA traz o princípio da Proteção Integral e Responsabilização Estatutária, colocando assim a sociedade, a família e o Estado como responsáveis por proteger e garantir direitos às crianças e adolescentes, com absoluta prioridade. Essa garantia de prioridade pressupõe a condição especial de desenvolvimento um dos princípios basilares ao considerá-los prioridade absoluta na formulação e na execução das políticas públicas sociais (Art. 4º, parágrafo único), ainda que esses venham a cometer algum tipo de ato infracional, devendo nesse caso, ser assegurado todas as garantias processuais conforme prevê o ECA. Segundo os artigos 110 e 111:

Art. 110 - Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal;

Art. 111 - São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias:

I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente;

II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa;

III - defesa técnica por advogado;

IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma de lei;

V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente;

VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento (BRASIL, 1990).

Mesmo que já existissem debates acerca de direitos humanos no contexto mundial, foi somente após a Segunda Guerra (1945) que essa discussão ganha corpo e atinge também a área da infância, sobretudo, com o avanço do movimento internacional de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Referendadas pela promulgação da Declaração Universal de

²² O ECA foi pioneiro na América Latina em relação a normativas dos Direitos da Criança e do Adolescente dentro da perspectiva da proteção integral. Hoje, muitas análises apontam limites e desafios pertinentes a esse marco, como é o caso de Saraiva (2021) que diz que o ECA sofre uma dupla crise, de implementação (devido ao déficit de financiamento das políticas sociais básicas) e de interpretação (devido a tentativa de operar com o ECA mediante o emprego de padrões culturais e políticos que remontam a antiga Situação Irregular).

²³ Sobre isso, ler Rizzini (1995, 1997, 2004); Carvalho (2001); Del Priore (2007); Veronese, Rossato, Leprôle (2015), entre outros.

Direitos Humanos (ONU, 1948), da Declaração Universal dos Direitos da Criança (UNICEF, 1959) e outros documentos garantidores de direitos e deveres dos Estados e Nações, entre eles o Brasil. Pode-se afirmar então que o movimento internacional, e seu marcos normativos e regulatórios, são elementos históricos fundamentais na mudança de curso da legislação nacional e da trajetória das políticas da infância e adolescência. Tendo como base estruturante o respeito aos direitos humanos, a Doutrina da Proteção Integral é fruto dos debates desse movimento, bem como das mudanças sócio históricas do modo de produção e reprodução capitalista.

2.3 MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE MEIO ABERTO E OS OBJETIVOS DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

As medidas socioeducativas em Meio Aberto estão previstas na normativa elaborada na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, do qual o Brasil é signatário. Tal normativa inaugurou a nível mundial a ideia de sistema penal juvenil, e prevê em seu Art. 40 inciso 4º que devem ser ofertadas ao adolescente ao qual seja atribuída a prática de ato infracional, por parte do Estado, através de leis, procedimentos, autoridades e instituições específicas

Diversas medidas tais como ordens de guarda, orientação e supervisão, aconselhamento, liberdade vigiada, colocação em lares de adoção, programas de educação e formação profissional, bem como outras alternativas às internações em instituições, deverão estar disponíveis para garantir que as crianças sejam tratadas de modo apropriado a seu bem estar e de forma proporcional às circunstâncias e tipo de delito (SARAIVA, 2021, p. 16).

Entre as medidas aplicáveis aos “menores” com desvio de conduta, em virtude de grande inadaptação familiar e autor de infração penal, previstas no Código de Menores de 1979, estavam: a) Liberdade Assistida; b) Colocação Casa de Semiliberdade; c) Internação (Art. 14).

Conforme dito acima, em relação às medidas em meio aberto, consta na legislação do Código de Menores de 1979 apenas a Liberdade Assistida. Certamente sua execução não previa a socioeducação, mas expressava-se no modelo de “Liberdade Vigiada” como meio de responsabilização para as práticas infracionais, conforme previsto no art. 38: “Aplicar-se-á o regime de liberdade assistida nas hipóteses previstas nos incisos V e VI do art. 2º (...), para fim de vigiar, auxiliar, tratar e orientar o menor” (BRASIL, 1979).

Tais medidas, à época, estavam vinculadas principalmente a ideais positivistas e de uma criminologia biologicista, de forte cunho psiquiatrizante, baseada em propostas de regeneração, ou seja, de ajuste dos indivíduos à sociedade, seguindo a lógica da assistência social no período (VASCONCELOS, 2000).

Já o ECA, em consonância com acordos internacionais, prevê aos adolescentes em conflito com a lei, as medidas socioeducativas em Meio Aberto como prioridade, por ser o meio mais adequado de atingir os objetivos de ruptura com a trajetória infracional, visando a responsabilização e desaprovação da conduta infracional articulada com ações que fortaleçam a integração e a proteção social, sendo que existem atualmente dois tipos de Medidas em Meio Aberto: Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA).

A medida de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) consiste na prestação de serviços comunitários gratuitos e de interesse geral por período não excedente a seis meses, devendo ser cumprida com jornada máxima de oito horas semanais, sem prejudicar a frequência escolar, atendo-se a necessidade de planejamentos metodológicos de intervenção na definição das atividades a serem realizadas pelo adolescente. Já a medida de Liberdade Assistida (LA) destina-se ao acompanhamento e orientação ao adolescente em conflito com a lei de forma sistemática, estabelecendo deveres por parte do adolescente objetivando o convívio familiar e comunitário e a aquisição de conhecimentos que possibilitem a ruptura com o ato infracional (BRASIL, 1990).

Segundo pesquisa divulgada pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (BRASIL, 2017), durante o mês de novembro de 2017 haviam 143.316 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no Brasil, especificamente 22% em Meio Fechado e 78% em Meio Aberto, sendo no Meio Aberto aproximadamente 84 mil adolescentes em Liberdade Assistida (LA) e 69 mil em Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Ressalta-se o fato de que tais dados constituem um avanço na questão das sanções de medidas em Meio Aberto, pois apesar de essas serem consideradas prioritárias, durante anos autores criticavam os fatos de os juízes sancionarem muito mais medidas em Meio Fechado, por toda a lógica punitivista que historicamente acompanha a questão do adolescente em conflito com a lei e o sistema penal brasileiro.

Apesar do atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa estar presente desde o início do século XX, é apenas em 2012, com a publicação da Lei do SINASE (Lei nº 12.594 de 18 de janeiro), que a socioeducação é reconhecida como uma

política social, pautada nos princípios de responsabilização, educação e proteção social. Essa Lei é resultado de diálogos colocados na agenda pública que resultaram na elaboração da Normativa do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE (2006)²⁴, que teve como finalidade sistematizar experiências fragmentadas em diferentes estados brasileiros, acumulando diferentes perspectivas sobre a execução de medidas socioeducativas no país.

Os objetivos definidos pelo SINASE para o atendimento socioeducativo são: a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando sua reparação; integração social do adolescente e garantia dos seus direitos individuais e sociais por meio do cumprimento de seu Plano Individual de Atendimento; e desaprovação da conduta infracional.

Ainda segundo o SINASE, os adolescentes e jovens atendidos devem ser alvo de um conjunto de ações socioeducativas que possibilitem a formação de cidadãos autônomos e solidários, capazes de relacionar-se bem consigo, com a família e com a comunidade (CONANDA, 2006).

Nesse sentido, a Lei indica a execução de ações, práticas e metodologias, que possibilitem o desenvolvimento de competências cognitivas, relacionais e produtivas, a serem desenvolvidas principalmente no ambiente escolar, mas também fora dele, conjuntamente com outras políticas sociais que atendam os direitos fundamentais de adolescentes e jovens.

Ressaltamos aqui o que aponta Fuchs e Silva (2009) de que os interesses colocados para a execução da política nem sempre correspondem àqueles de sua elaboração. Entende-se que a depender do projeto político e concepção de política adotada pelo Estado, em cada tempo histórico e conjuntura social e econômica, os objetivos e estratégias da ação estatal podem representar uma corrente de pensamento conservadora, crítica, ou as duas simultaneamente, o que representa as contradições presentes no atendimento socioeducativo.

Sendo assim, não se pode deixar de notar também que as condições impostas para as práticas profissionais destinadas aos adolescentes em conflito com a lei correspondem a um projeto político do Estado, e esse projeto por si só traz contradições.

Ao mesmo tempo que assume um compromisso internacional de respeitar direitos humanos desses adolescentes e jovens, considerando-os sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade das políticas públicas, mantém-se estruturas de atendimento que

²⁴ Fruto de uma construção coletiva, publicada pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República à época e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio do Fundo das Nações Unidas para a Infância, apresentou pela primeira vez o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, trazendo parâmetros para o campo normativo legal e político pedagógico, o que seis anos depois resultou na Lei do SINASE aprovada em âmbito federal.

não garantem tais responsabilidades. Ainda que as medidas em Meio Aberto não restrinjam a liberdade dos adolescentes, elas podem violar direitos no sentido de oprimir ou impor valores, ou ainda não efetivando as diretrizes e princípios previstos nas legislações, não garantindo o atendimento integral e proteção social desses adolescentes e jovens.

3 A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO EM SANTA CATARINA: RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, significou, nas palavras de Mendez (2021, prefácio) a “construção e consolidação de um sistema de justiça juvenil, garantista e promotora de cidadania, atendo à natureza jurídica da medida socioeducativa, em sua dimensão de integração social, bem como enquanto mecanismo de defesa social”.

É sabido que o contexto brasileiro é marcado por forte desigualdade social e que a concentração de renda em poder de uma minoria acentua a desigualdade de acesso a direitos fundamentais, que se acirra ainda mais analisados a partir da questão racial. Nesse contexto a realidade dos adolescentes e jovens brasileiros também é fortemente impactada no acesso e garantia desses direitos.

Uma importante expressão dessa desigualdade está na violência letal contra adolescentes e jovens brasileiros, sobretudo a juventude preta e parda. Segundo o Atlas da Violência (IPEA, 2020) esse fenômeno tem acontecido fortemente a partir da década de 1980.

Ao contrário do que o imaginário social pensa, e tem sido muitas vezes reforçado pela narrativa tendenciosa midiática, de que cada vez mais os adolescentes e jovens tem se tornado “uma classe perigosa”, no Brasil “(...) os homicídios são a principal causa de mortalidade de jovens, grupo etário de pessoas entre 15 e 29 anos”, completa dizendo que “(...) a última década ainda representa um período de aumento na taxa de homicídios de jovens”.

Foram 30.873 jovens vítimas de homicídios no ano de 2018, o que significa uma taxa de 60,4 homicídios a cada 100 mil jovens, e 53,3% do total de homicídios do país, ou seja, “(...) mais da metade das vítimas são indivíduos com plena capacidade produtiva, em período de formação educacional, na perspectiva de iniciar uma trajetória profissional e de construir uma rede familiar própria (IPEA, 2020, p. 20). Trazendo para o recorte de Santa Catarina, segundo Atlas da Violência, temos que em 2019 dos 767 homicídios que ocorreram no Estado, 338 tiveram como vítimas jovens entre 15 e 29 anos, o que representa praticamente metade do total.

Quando recortamos os homicídios de adolescentes e jovens, segundo a desigualdade racial, o Atlas da Violência de 2019, registrou que em 2017, 75,5% das vítimas de homicídio

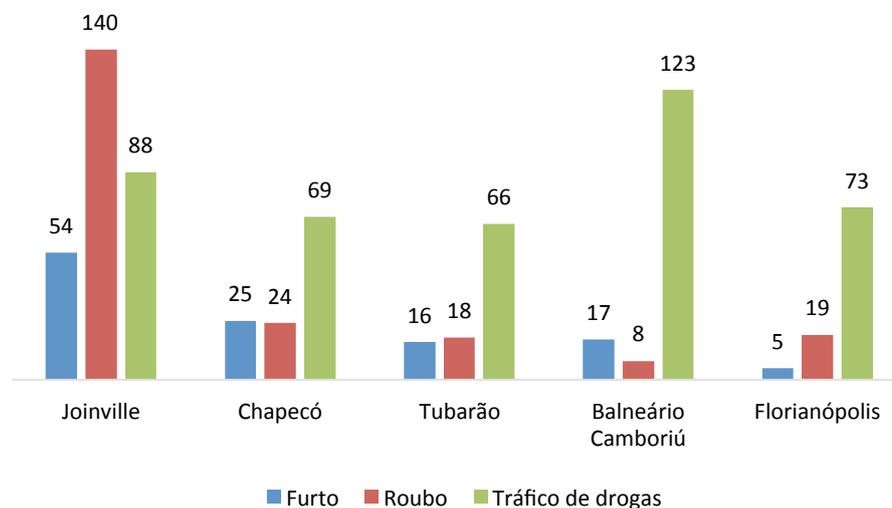
eram pretas ou pardas. Entre os adolescentes e jovens de 15 a 19 anos do sexo masculino, os homicídios foram responsáveis por 59,1% dos óbitos (IPEA, 2020).

Em relação às crianças e adolescentes, o mesmo Relatório Institucional (IPEA, 2020, p. 32) aponta que

Desde 1980, mais de 265 mil crianças e adolescentes, de 0 a 19 anos, sofreram homicídio, sendo que, a partir de 1991, o número de vítimas foi de pouco mais de 232 mil. Nos respectivos períodos, 179 mil e 164 mil crianças e adolescentes foram alvejados por munição de armas de fogo.

O Brasil possui cerca de 40 milhões de pessoas com idade entre 12 e 18 anos, segundo dados do IBGE (2017), das quais 143.316 estão em cumprimento de Medidas Socioeducativas, sendo 117.207 em Medidas em Meio Aberto, das quais 84.755 (59,1%) de Liberdade Assistida e 69.930 (48,8%) de Prestação de Serviços à Comunidade.

Em Santa Catarina, os cinco municípios que possuem os maiores índices de atos infracionais nas Medidas Socioeducativas em Meio Aberto são, na ordem: Joinville, Balneário Camboriú, Florianópolis, Chapecó e Tubarão (Relatório de Pesquisa do MDS 2018). Chama-se atenção para o fato de os municípios citados terem, em relação aos índices de atos infracionais, um aspecto em comum: estarem relacionados a furto, roubo ou tráfico de drogas. Com exceção do município de Joinville, os demais (Chapecó, Tubarão, Balneário Camboriú e Florianópolis) tem o tráfico de drogas como maior recorrência de atos infracionais envolvendo adolescentes (Gráfico 1). Esse dado nos remete à uma reflexão crítica acerca dos valores impostos pela sociedade capitalista, de consumo, de poder econômico, ancorados em valores individualistas e competitivos, amplamente difundidos pelas grandes mídias, em contradição com a situação de extrema pobreza imposta a grande parte das famílias brasileiras.

Gráfico 1 – Maiores Índices de atos infracionais em Santa Catarina

Fonte: MDS (2018). Elaboração própria.

A falta de herança familiar, a baixa escolaridade causada pela exclusão social, os baixos níveis de emprego e grandes índices de subemprego que afetam os adolescentes e jovens, são alguns dos fatores vinculados pelos autores citados como catalisadores da prática de atos que levem a obtenção de lucro, de ganhos individuais, que ofereçam o poder de ascensão que lhes é tirado pela desigualdade inerente do sistema capitalista e pela oferta não universalizada de acesso a bens públicos por parte do Estado burguês. Além disso, segundo a Organização Internacional do Trabalho – OIT (2008), o tráfico de drogas é considerado uma das piores formas de Trabalho Infantil, o que coloca crianças e adolescentes envolvidas nesse tipo de atividade como possíveis usuários das Medidas de Proteção previstas no ECA²⁵.

É importante lembrar que o aliciamento de adolescentes para o tráfico de drogas é uma das piores formas de trabalho infantil e demonstra a necessidade de um olhar diferenciado para a questão da venda de drogas, da criminalização dos pobres e da juventude e das próprias estratégias de sobrevivência dessa população. (BRASIL, 2018; p. 20)

²⁵ Em 2019 foi feito um Projeto de Intervenção coletivo entre as estagiárias da SDS e do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da Universidade Federal de Santa Catarina – NECAD/UFSC onde se investigou a falta de indicadores sobre essa temática, que reflete no não envolvimento da Proteção Básica, resultando em adolescentes que muitas vezes só acessam algum tipo de service social quando são sancionados por Medidas Socioeducativas, mesmo após anos de trabalho infantil no tráfico de drogas. Essa é uma temática que ainda merece aprofundamento. O Projeto de Intervenção citado pode ser acessado no repositório do NECAD/UFSC.

Muito embora haja uma dificuldade de obtenção de dados²⁶ atualizados em relação ao real quantitativo de adolescentes que praticam atos infracionais no Brasil, que permitam comparar com aqueles praticados por adultos, diversos autores que discutem a redução da maioridade penal, entre eles Segalin e Trzcinski (2006), apontam que os atos infracionais cometidos por adolescentes representam menos de 10% em comparação aqueles praticados por adultos, “consideradas estas questões, percebe-se que o adolescente e o jovem são, sobretudo, vítimas, longe de representarem majoritariamente os vitimizadores” (SEGALIN, TRZCINSKI, 2006, p. 16).

Nesse sentido, os resultados e discussão em relação ao atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto, de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, no estado de Santa Catarina constitui-se em um esforço de publicizar por meio da pesquisa acadêmico-científica a realidade socioeducativa no estado.

Sendo assim, a pesquisa concentrou-se na análise da estrutura do atendimento e as relações intersetoriais realizadas pelas unidades responsáveis pela execução de LA e PSC, relacionando as contradições entre o direito legal, estabelecidos e descritos nos marcos normativos e regulatórios, e o direito real materializado por meio das políticas públicas, seus programas serviços e projetos.

O SINASE e as diretrizes da Política de Assistência Social, responsável pelo atendimento em meio aberto foram os parâmetros para a análise dos resultados encontrados.

3.1 NOTAS METODOLÓGICAS

A pesquisa foi realizada durante o período de realização do estágio supervisionado obrigatório em Serviço Social na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Estado de Santa Catarina (SDS/SC). Conforme apresentado no capítulo introdutório, a partir de uma necessidade institucional e maior conhecimento da realidade estadual do atendimento socioeducativo em meio aberto, somado a precariedade das informações atualizadas e confiáveis foram as grandes motivações da realização dessa pesquisa apresentada na forma de resultados nesse TCC.

²⁶ Os relatórios encontrados nas principais fontes de dados como o Mapa da Violência e o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente são todos da década de 2010 e os dados do Ministério da Justiça disponíveis *on-line* não trazem informações claras sobre o tema.

A experiência do planejamento da pesquisa, considerando a elaboração do projeto, execução e análise dos dados, protagonizada ainda na condição de estagiária permitiu um adensamento teórico-analítico profundo sobre a temática do atendimento socioeducativo.

Assim, definido o projeto de pesquisa, foi elaborado um instrumento de coleta de dados (ICD) utilizando o *Google Formulário*, tendo à época, a supervisão da gerente e supervisora de campo de estágio responsável pela gerência da Secretaria de Direitos Humanos.

Inicialmente foi feito um fluxograma sobre as possibilidades de atendimento da Medidas Socioeducativas (Anexo 1) que guiou a construção do Formulário. Esse trazia perguntas sobre o Atendimento ao adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto no exercício do ano de 2019.

Após a elaboração do Formulário, este foi circulado entre a Gerência de Políticas para as Crianças, Adolescentes e Jovens, responsável pela gestão estadual das medidas em meio aberto, para que as técnicas pudessem simular as respostas e avaliar a efetividade do instrumento. Nesse sentido, foram apontadas algumas mudanças necessárias a serem feitas, como a numeração das perguntas para facilitar a sistematização dos dados posteriormente, também avaliou-se ser importante que algumas perguntas restringissem as possibilidades de respostas, para fins de organização, mas que em outras se deixassem campos de resposta aberta para obter dados qualitativos sobre o tema.

Feitos os ajustes no Formulário foi enviado via e-mail institucional para todas as Secretarias de Assistência Social dos 295 municípios de Santa Catarina. Foi dado o prazo de 30 dias para que as instituições respondessem., que tinha em sua apresentação os objetivos da pesquisa e telefone de contato para dúvidas. Após 25 dias do envio do formulário aos estados, tínhamos 36 (12,2%) municípios respondentes. Assim sendo, iniciamos uma abordagem direta aos órgãos responsáveis pelo atendimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – segundo constava no Censo SUAS Gestão 2019. Foram enviados novos e-mails e feitas ligações telefônicas, tarefas essas realizadas pela estagiária e pela supervisora de campo.

Tal abordagem teve resultados e ao encerramento do prazo da coleta de dados tínhamos 172 (58,3%) respostas ao Formulário, um aumento significativo 377,7% na adesão dos municípios à pesquisa. Mesmo com o aumento significativo de municípios, julgamos importante, em razão dos objetivos propostos pela pesquisa, ampliarmos o prazo em mais 10 dias e procuramos parcerias para incentivar os municípios a responderem.

Nesse sentido, foi primordial a ação da Federação Catarinense de Municípios – FECAM, por meio da articulação com a técnica Janice Meringo e com os responsáveis nas

Associações de Municípios da FECAM pela área de Políticas Sociais. Como a FECAM realiza reuniões periódicas com os técnicos municipais, utilizaram desse espaço para incentivar as respostas ao formulário, ressaltando a importância de tais dados para o trabalho intersetorial realizado pela SDS. A parceria com o Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude – CIJ do Ministério Público de Santa Catarina, por intermédio dos profissionais Ana Soraya e do então Promotor de Infância e Juventude João Botega, que enviaram e-mails aos municípios incentivando a participação na pesquisa, foram fundamentais.

Com tal articulação, ao final dos 10 dias extras de prazo, tínhamos respostas de 292 (99%) dos 295 municípios, e com mais dois dias de ligações aos municípios que faltavam, obtivemos resposta de 100% dos municípios catarinenses na pesquisa. Tal trabalho articulado com FECAM e Ministério Público (SC) foi facilitado pois, à época, a técnica responsável pelas Medidas em Meio Aberto na SDS havia articulado um grupo intersetorial com Ministério Público, FECAM, Defensoria Pública e Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que realizavam reuniões periódicas para discutir assuntos pertinentes as Medidas em Meio Aberto no Estado.

O Estado de Santa Catarina possui uma Comissão Estadual Intersetorial do SINASE, com a finalidade de facilitar a intersectorialidade na gestão das medidas socioeducativas, responsável por avaliar e formular o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo e prestar assessoria, juntamente com o Conselho Estadual de Direitos das Crianças e do Adolescente, aos municípios, conforme previsto na Lei nº 12.594 de 2012 – Lei do SINASE.

Entretanto, mesmo oficialmente publicado em Diário Oficial, essa Comissão intersectorial realizou no ano de 2019 apenas duas reuniões. Além disso, não teve os representantes de todas as pastas que deveriam integrá-la, o que inviabilizou os trabalhos e suscitou na técnica da SDS a necessidade de criar tal grupo intersectorial, que era chamado de Comitê Estadual Intersetorial das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

Tal observação é interessante pois demonstra exatamente o tema do referido trabalho, a importância da intersectorialidade no atendimento socioeducativo em Meio Aberto no Estado de SC. É fato que por meio da existência de um grupo intersectorial articulado o trabalho de obtenção de dados foi facilitado. Outras ações importantes também foram realizadas por esse grupo, como destaca-se a elaboração de Orientações Conjuntas sobre o atendimento em MSE Meio Aberto durante a Pandemia da Covid-19, a realização de reuniões técnicas por Associação de Municípios para tirar dúvidas sobre tais orientações, momentos em que foram

propiciadas trocas sobre a intersectorialidade nas medidas e a prática de práticas restaurativas no atendimento aos adolescentes.

Ressaltamos que anteriormente ao envio do Formulário consultamos a base de dados do Censo SUAS 2019, como um primeiro contato aos dados secundários em âmbito nacional que permitisse uma leitura ampliada da realidade do atendimento socioeducativo em meio aberto, além de auxiliar na elaboração de questões para o Formulário (dados primários), bem como um primeiro contato em relação ao dados dos órgãos municipais responsáveis pelo atendimento de MSE Meio Aberto em Santa Catarina, a partir dos objetivos da pesquisa. Entre junho e julho de 2020, enquanto aguardávamos as respostas dos municípios ao formulário, realizamos a sistematização de dados do Censo SUAS 2019 pertinentes ao tema das MSE Meio Aberto.

Para fim da análise dos dados foi sistematizado o conjunto de normativas que versam sobre o tema do atendimento ao adolescente em cumprimento de MSE Meio Aberto, no âmbito da Constituição Federal, do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, da Política de Socioeducação, da Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social. Em relação aos documentos orientadores utilizados, que complementam tais normativas, são esses: Caderno de Orientações Técnicas – Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (2016), Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - documento pedagógico (2006), Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009), Norma Operacional Básica do SUAS (2012).

Por fim, e não menos importante, é preciso demarcar que a Pandemia da Covid-19, que alterou de forma significativa a vida do planeta, impactou também na organização e atendimento da Política de Assistência Social em âmbito estadual e sobretudo no processo de aprendizagem e realização da pesquisa estadual.

O isolamento social trouxe um maior isolamento também entre os trabalhadores da assistência e nesse processo o estágio supervisionado também passou por um tempo de atividades *home office (remotas)*. Isso dificultou sobremaneira as trocas durante o processo de sistematização dos dados e trazendo um sentimento de “solidão intelectual e científica”, na medida em que praticamente grande parte da sistematização e análise foram realizadas nesse contexto de isolamento social. Se o contexto fosse de atividades presenciais o envolvimento da equipe da GECAJ teria sido na ordem de maior coletividade na análise e discussões dos resultados.

3.2 RESULTADOS DA PESQUISA: DADOS ORGANIZATIVOS INSTITUCIONAIS

Para a discussão dos resultados da pesquisa, sobretudo em relação aos aspectos organizativos institucionais, tomaremos como referência, inicialmente, dados gerais das Macrorregiões²⁷ do Estado de Santa Catarina, definidas e utilizadas pela Secretaria Estadual da Saúde e pelo Poder executivo do Estado. Em seguida serão discutidos os dados considerando a análise a partir do atendimento às medidas socioeducativas em Meio Aberto (LA e PSC) no estado.

3.2.1 Aspectos gerais administrativos de Santa Catarina (SC) a partir da Divisão em Macrorregiões

O Estado de Santa Catarina é subdividido em oito Macrorregiões: Meio Oeste, Grande Oeste, Vale do Itajaí, Grande Florianópolis, Serra Catarinense, Foz do Rio Itajaí, Sul e Planalto Norte, compondo o estado com 295 municípios (Santa Catarina, 2019) (Tabela 1 e Figura 1).

Tabela 1 – Municípios catarinenses segundo Macrorregiões

Macrorregião	Nº de municípios
Meio Oeste	54
Grande Oeste	75
Vale do Itajaí	41
Grande Florianópolis	22
Planalto Serrano	18
Nordeste	26
Sul	45
Planalto Norte	14
TOTAL	295

Fonte: Secretaria de Saúde (2020). Elaboração própria.

²⁷ Ressaltamos que tais Macrorregiões foram divididas conforme índices culturais e econômicos, bem como a construção histórica do Estado, propiciando a junção de territórios com características semelhantes nesses aspectos.

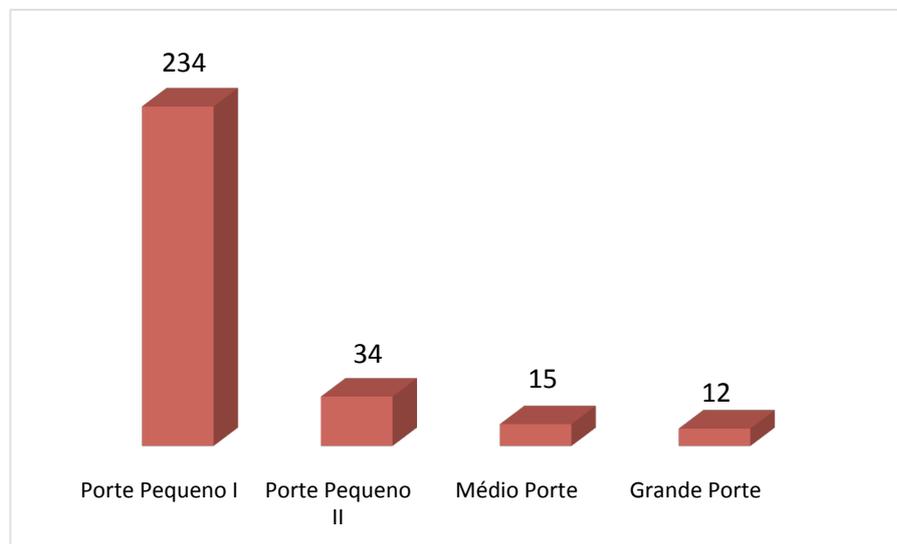
Figura 1 – Mapa de Santa Catarina por Macrorregiões



Fonte: Secretaria Estadual de Saúde (2019).

Em relação ao Porte dos municípios, a organização do estado de Santa Catarina possui 79,3% municípios de Porte Pequeno 1, 11,5% de Porte Pequeno 2, 5% de Porte Médio e 4% de Grande Porte (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Municípios catarinenses segundo Porte



Fonte: MC/SNAS/Coordenação-Geral de Gestão Descentralizada e Participação Social, 2020.

Destacamos que em âmbito nacional, os municípios de Pequeno Porte I também são maioria, e que, segundo a PNAS, possuem a maior porcentagem de pessoas vivendo com

renda *per capita* abaixo da linha de indigência e de pobreza – 27,39% e 49,86% respectivamente, se comparado ao restante das porcentagens conforme classificações de porte (BRASIL, 2004).

3.2.2 Aspectos organizativos institucionais do atendimento socioeducativo em meio aberto

A Política Nacional de Assistência Social (2004) segue a classificação feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em relação ao “porte” de municípios conforme o número de habitantes, sendo “Pequeno Porte I (até 20.000)”, “Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000)”, “Médio Porte (entre 50.001 e 100.000)”, “Grande Porte (entre 101.000 e 900.000)” e “Metrópole (com mais de 900.000)”.

Essa classificação vincula-se a questão territorial prevista no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pela qual entendemos que diferentes territórios possuem diferentes demandas, diferentes vulnerabilidades sociais. A Vigilância Socioassistencial²⁸, tem essa tarefa de buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem (...) responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos (BRASIL, 2004; p. 93).

Utilizando-se da análise dos Portes dos municípios, a União impõe aos municípios os níveis de gestão para a Política de Assistência Social, em relação a equipamentos instalados²⁹

²⁸ A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável [...]A vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos (PNAS, 2004; p. 93).

²⁹ Os equipamentos da Assistência Social são as estruturas físicas onde os usuários da Política são atendidos, divididos conforme as demandas que atendem, a complexidade dessas demandas e os objetivos a serem cumpridos, destaca-se a nível de Proteção Social Básica os Centros de Referência em Assistência Social – CRAS, que atendem famílias em situações de vulnerabilidades nos territórios com objetivo de prevenir a violação de direitos; a nível de Proteção Social de Média Complexidade, os Centros de Referência Especializados em Assistência Social – CREAS e os Centros de Atenção Psico Social - CAPS, que atuam na violação de direitos a fim de prevenir o rompimento de vínculos e restaurar o direito violado; e a nível de Proteção Social de Alta Complexidade as Intituições de Acolhimento, que atuam após o rompimento de vínculos familiares e comunitários.

e serviços disponíveis³⁰. A gestão do SUAS comporta quatro esferas: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, sendo que focaremos na gestão municipal por conta do atendimento ao adolescente em cumprimento de MSE Meio Aberto se dar no âmbito municipal, como já citado anteriormente. Assim, a assistência social é organizada em três níveis de gestão nos municípios (PNAS, 2004): *inicial, básica e plena*. Em Santa Catarina 87,8% dos municípios possuem o nível de Gestão Básica da Assistência Social, seguidos de 7,8% com Gestão Plena e 4,4% com Gestão Inicial (Tabela 2).

Tabela 2 – Municípios de SC segundo nível de gestão do SUAS e Porte

Nível de Gestão do SUAS	Porte	Município	Total
Inicial	Pequeno I		13
Inicial Total			13
Básica	Pequeno I		220
	Pequeno II		29
	Médio		7
	Grande		3
Básica Total			259
Plena	Pequeno I		1
	Pequeno II		5
	Médio		8
	Grande		9
Plena Total			23
Total Geral			295

Fonte: MC/SNAS/Coordenação-Geral de Gestão Descentralizada e Participação Social, 2020.

Na *Gestão Inicial* o município recebe da União os seguintes “Incentivos Financeiros”³¹: Piso Básico Transição e Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, além de recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Em contrapartida é exigido do

³⁰ “Atividades continuadas, definidas no art. 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade” (BRASIL, 2004; p. 94).

³¹ Apesar desta ser a nomenclatura utilizada na legislação, por se tratar de um trabalho com um viés crítico que considera direitos e políticas públicas no campo da luta de classes, ressaltamos que a palavra incentive não significa um presente ou agrado por parte do poder público, mas sim a obrigatoriedade de co-financiamento às políticas previstas para materializar os direitos sociais, fruto de planejamento e execução orçamentária elaborados também em campo de disputas.

município que se invista em Proteção Social Básica, se tenha Fundo Municipal de Assistência Social – conforme Artigo 30º da Lei Orgânica da Assistência Social, e se alimente os sistemas de dados da Política.

Na *Gestão Básica* o município recebe como incentivo financeiro o Piso Básico Fixo e Piso Básico de Transição, recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Piso de Transição da Média Complexidade e o Piso de Alta Complexidade I e recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para as ações de revisão do BPC. Em contrapartida deve investir nas ações da Proteção Social Básica, estruturas Centros de Referência em Assistência Social – CRAS, conforme Porte do município, ter Conselhos Municipais de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares em funcionamento; além de cumprir uma série de exigência de recursos humanos, fornecimento de dados, elaboração de planos e diagnósticos (BRASIL, 2004).

Já na *Gestão Plena* o município recebe como incentivo financeiro os Pisos de Proteção Social previstos na PNAS, recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Piso de Transição da Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, recursos relativos aos programas e projetos voltados a Promoção da Inclusão Produtiva. Em contrapartida o município tem como responsabilidade investir recursos na Proteção Social Básica e na Proteção Social Especial, implantar CRAS conforme Porte do Municípios, declarar capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade, ter Conselhos Municipais de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares em funcionamento; além de cumprir uma série de exigência de recursos humanos, fornecimento de dados, elaboração de planos e diagnósticos, ficando definido pelo *caput* das responsabilidades da gestão plena: “j) prestar os serviços de proteção social especial. No caso de municípios de pequeno porte I e pequeno porte II e municípios de médio porte, os serviços poderão ser ofertados de forma regionalizada com cofinanciamento dos mesmos” (BRASIL, 2004, p. 103).

Como é possível perceber em relação à questão dos incentivos, o nível de gestão envolve também a partilha de recursos e cofinanciamento Federal³², sendo que, para os

³² O compartilhamento da responsabilidade no financiamento e desenvolvimento da política de atendimento socioeducativa é das três esferas de governo (União, Estados DF e Municípios), sendo que o SINASE é custeado com recursos do orçamento da Seguridade Social, na forma do artigo 195 da Constituição Federal. Em 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA, passou a cofinanciar a oferta do Serviço de Proteção Social ao Adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC, no âmbito do CREAS, a partir de proposta pactuada na CIT (Resolução CIT n. 05 de 03 de junho de 2008 e Portaria MDS n. 222/2008). Isso se

municípios de Pequeno Porte I e II se dá prioridade ao cofinanciamento da Proteção Social Básica, que prevê a existência de Centro de Referências em Assistência Social – CRAS, mas não necessariamente³³ de Centros de Referência Especializados – CREAS, vinculado a Proteção Social de Média Complexidade. Entretanto, a normativa traz ainda que **em todos os níveis de gestão** os municípios precisam garantir que aos usuários que necessitem de serviço de Média Complexidade sejam encaminhados para tal, mesmo que em outro município.

As demais situações de média e alta complexidade, caso não se verifique demanda potencial para a instalação de equipamentos no próprio âmbito do município, devem ser ofertadas como **serviços de referência regional**, mantidos pela esfera estadual, ou mediante consórcios públicos, pactuados entre os municípios de determinada região que apresentem características semelhantes, ou por ambas as formas de financiamento. Assim, os municípios de pequeno porte I e II: têm protagonismo no financiamento da proteção social básica; cofinanciam serviços de referência regional e consórcios públicos para os serviços de proteção social especial de média e de alta complexidade (BRASIL, 2004, p. 150).

Nesse sentido, em relação aos municípios de Santa Catarina, os dados revelam que apenas 91 (31,1%) dos municípios possuem CREAS, enquanto a maioria 204 (68,9%) não possuem o equipamento implantado.

Considerando que a maioria dos municípios catarinenses são de Porte Pequeno I (234), ao analisar os dados em relação à distribuição macrorregional dos CREAS, verificamos aspectos importantes. A Macrorregião do Vale do Itajaí possui o maior percentual de CREAS implantados (46%) e a 4ª Macrorregião com maior número de municípios de Porte Pequeno I (PPI). Em segundo lugar a Macrorregião do Planalto Norte com 43%; em 3º lugar a Macrorregião Sul com 42% e a Macrorregião da Grande Florianópolis, que possui a Capital do Estado catarinense incluída, aparece apenas em 4º lugar (das oito Macrorregiões) com 36% dos municípios de PPI com CREAS implantados. Importante destacar ainda que as Macrorregiões Planalto Serrano, Extremo Oeste e Meio Oeste possuem o maior quantitativo de municípios de PPI e o menor quantitativo de CREAS implantados (Tabela 3).

Outro aspecto relevante identificado na análise dos dados secundários refere-se aos municípios/Macrorregiões catarinenses com maior incidência na prática de atos infracionais. Conforme apresentado no gráfico 1, entre as cidades com as cinco maiores incidências de atos

altera em 2010, quando a Portaria MDS nº 843/2010 estabelece o cofinanciamento através de Piso Fixo de Média Complexidade.

³³ Outros critérios são apontados pela PNAS para a necessidade de equipamentos e serviços de Média Complexidade, que são equivalentes as demandas, índices de vulnerabilidade social e de violações de direitos nos municípios de Pequeno Porte I e II, que justificariam a existência de equipamentos e serviços de media complexidade no território ou ainda de forma regionalizada.

infracionais no estado de Santa Catarina (Nordeste – Joinville; Vale do Itajaí – Balneário Camboriú; Grande Florianópolis – Florianópolis; Extremo Oeste – Chapecó; e Sul – Tubarão), três desses municípios fazem parte de Macrorregiões com maior quantitativo de CREAS implantados em municípios de PPI, a saber: Balneário Camboriú/Macrorregião Sul; Tubarão/Macrorregião Sul e Florianópolis/Macrorregião Grande Florianópolis (Gráfico 1 e Tabela 4).

Tabela 3 – Municípios com CREAS, segundo Porte Pequeno I e Macrorregiões

Macrorregião	Nº de CREAS	%	Total de municípios	Municípios de Porte Pequeno I	%
Meio Oeste	13	24%	54	46	85%
Extremo Oeste	15	20%	75	70	93%
Vale do Itajaí	19	46%	41	34	82%
Grande Florianópolis	08	36%	22	12	54%
Planalto Serrano	03	17%	18	16	88%
Nordeste	08	31%	26	10	38%
Sul	19	42%	45	34	75%
Planalto Norte	06	43%	14	07	50%
TOTAL	91		295	229	

MP: Médio Porte; GP: Grande Porte; M: Metrópole. Fonte: Pesquisa SDS (2020). Elaboração própria.

Cabe destacar uma preocupação em relação à tipificação de atos infracionais mais praticados por adolescentes, análogo ao “Tráfico de Drogas”. Do total, 57,7% foram tipificados como tráfico de drogas; 26,2% de roubo e 16,1% de furto. Os estudos e pesquisas que tratam do envolvimento de adolescentes com o tráfico de drogas afirma que a prática de tráfico de drogas normalmente envolve outros atos infracionais, entre eles furto, roubo e homicídios. Esses dados sinalizam a importância dos gestores socioeducativos se debruçarem em ações tanto na socioeducação quanto preventivamente em programas e serviços da proteção social básica que tente diminuir o envolvimento desses adolescentes com o tráfico de drogas. Ainda sobre esse tema, os dados sinalizam que do total de prática dos atos infracionais mais praticados, o tráfico de drogas se apresenta como maior risco aos adolescentes, totalizando 29,3% do mais praticado entre os adolescentes em conflito com a lei (gráfico 1 e tabela 4).

Tabela 4 – Atos infracionais mais praticados segundo Macrorregião e municípios

Macrorregião	Municípios	Furto	Roubo	Tráfico de drogas
Nordeste	Joinville	54	140	88
Oeste	Chapecó	25	24	69
Sul	Tubarão	16	18	66
Vale do Itajaí	Balneário Camboriú	17	8	123
Grande Florianópolis	Florianópolis	5	19	73
TOTAL		117	190	419

Fonte: MDS (2018). Elaboração própria.

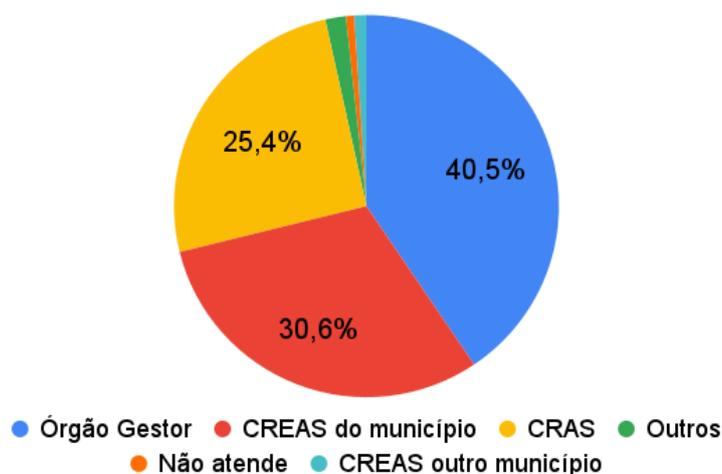
Por fim, cabe novamente ressaltar que, conforme prevê as normativas da Política de assistência Social, mesmo que o município não possua o equipamento responsável pela Média Complexidade, precisa assegurar aos cidadãos que, caso necessitem – o que se configura na existência da violação de direitos, tenham acesso a serviços da Proteção Social Especial, nesse sentido, questiona-se como os municípios catarinenses vem lidando com esse tipo de demanda.

3.2.3 Aspectos gerais administrativos sobre o atendimento a violação de direitos

O Censo SUAS, Gestão 2019, nos permite uma aproximação em relação à como os municípios de SC atendem as questões de violação de direitos, lembrando que apenas 91 dos municípios catarinenses atendem violações de direitos nos Centros de Referência Especializado em Assistência Social, conforme orientam a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Do total de municípios respondentes (291), 118 afirmaram atender violações de direitos no âmbito do Órgão Gestor da Assistência Social, 89 no CREAS do município, 74 no CRAS do município, cinco (05) deles em “Outros” – categoria na qual constam “Média Complexidade” “Organização da Sociedade Civil – OSC”, e “Conselho Tutelar” ou ainda a combinação de mais de uma dessas respostas, três (03) em CREAS de outro município e dois (02) não realizam atendimento (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Locais de atendimento às violações de direitos em SC



Fonte: Censo SUAS (2019). Elaboração própria.

Nesse sentido, questionamos se alguns dos municípios não estão na verdade colocando os usuários em uma dupla violação de direitos, visto que o previsto pelas normativas é o encaminhamento para serviços de Média Complexidade, mesmo que em âmbito regional, e não o atendimento em unidades como Órgão Gestor ou CRAS, que teriam outras atribuições dentro da Política de Assistência Social, o que caracterizaria um aspecto de violência institucional aos usuários.

Em relação a regionalização, essa é apontada como estratégia aos municípios, principalmente os de Pequeno Porte I e II para oferta dos serviços de média complexidade, a existência de um CREAS Regional (CREAS-R) permite que uma única unidade atenda a vários municípios, conforme a demanda, com cofinanciamento federal e municipal por parte da gestão atendida. O governo federal lança normativas que definem os parâmetros para a regionalização e as etapas a serem seguidas para que os Estados que possuem CREAS regionais comecem a receber o repasse de recursos para tal.

Algumas dessas normativas se concretizam em documentos orientadores, como é o caso das Orientações para pactuação da Regionalização dos Serviços de Média e Alta Complexidade nas Comissões Intergestores Bipartite – CIB³⁴, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de 2015, que aponta caminhos para a discussão do tema no âmbito do controle social.

³⁴ A CIB consiste na instância estadual destinada à interlocução de gestores, constituídas por representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social ou congênera e por representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas) que representam os interesses e as necessidades do estado, referentes à assistência social. (Fonte: site da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-dos-suas/comissoes-intergestores>. Acesso em 28 de fev. 2022).

Há ainda a Resolução CNAS nº 31, de 31 de outubro de 2013, que aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.

A Secretaria de Desenvolvimento Social – SDS, no ano de 2015 fez uma tentativa de discutir a regionalização de CREAS no Estado dentro da Comissão de Intergestores Bipartites, foram feitos os diagnósticos conforme exigência das resoluções que versam sobre o tema, bem como Plano de Regionalização, porém a discussão não avançou pois houveram embates políticos sobre a decisão de locais de implantação do CREAS regional, entre outros.

3.2.4 Aspectos gerais administrativos sobre o atendimento ao adolescente em LA e PSC

A regionalização do Serviço de Proteção Social ao Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC também é prevista na PNAS (BRASIL, 2004) e indicada como possibilidade no SINASE e no Sistema de Garantia de Direitos (SGD), no âmbito da defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente Resolução nº 113/2006.

Em relação a expansão do Serviço de Proteção Social ao adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC, não há uma normativa que regule especificamente sobre a regionalização desse serviço. Contudo, a Resolução CNAS nº 7, de 12 de abril de 2018, aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento Federal do Serviço e prevê, entre outras, a possibilidade de atendimento em CREAS regional.

Art. 2º São elegíveis para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC: I – os municípios que possuam menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, possuam CREAS que não receba cofinanciamento federal para a oferta do PAEFI e que atendam mais de 5 (cinco) casos no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC; II – os estados que possuam CREAS regionais; III – os municípios e o Distrito Federal que recebam cofinanciamento federal para a oferta do PAEFI e que atendam mais de 5 (cinco) casos no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC e não possuam cofinanciamento federal; IV – os municípios e o Distrito Federal que possuam acima de 20.000 (vinte mil) habitantes, não recebam cofinanciamento federal para a oferta do PAEFI e que atendam mais de 5 (cinco) casos no Serviço de LA e PSC (BRASIL, 2018).

O Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade é um Serviço considerado de Média Complexidade, e segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109/2009) tem como unidade de execução o CREAS. Ressalta-se que em 2014, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou novos critérios do cofinanciamento Federal para esse Serviço de Proteção, visando sua expansão e qualificação³⁵. Entre eles, para o recebimento de R\$2.200 reais mensais para cada grupo de no mínimo 10 e no máximo 20 adolescentes, é exigido que o município possua CREAS implantado, ou pelo menos em fase de implantação.

Em relação aos municípios que possuem CREAS (91), 90 (98,9%) afirmam que executam o Serviço de Proteção Social ao Adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC na unidade referida, enquanto um município afirma possuir CREAS, mas não executa o Serviço nesse espaço, constituindo uma particularidade em relação ao atendimento.

Essa particularidade diz respeito ao município de Chapecó. Há um local próprio, criado por meio de um projeto do poder executivo municipal, sendo então uma ação governamental, responsável pelo atendimento dos adolescentes em cumprimento de MSE de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade. Ressaltamos ainda, que no já citado Comitê Estadual Intersetorial sobre as MSE Meio Aberto, era recorrente a manifestação do Ministério Público do Estado sobre a situação, incentivando que essa deveria ser monitorada de perto, necessitando de um olhar mais atento, com visitas que propiciassem avaliar o tipo de desenho organizacional do atendimento socioeducativo, por ser diferente do previsto nas normativas que tipificam o atendimento no âmbito da Assistência Social, visto que envolve a questão de repasse de recursos e poderia abrir brechas para possíveis desvios nesse sentido.

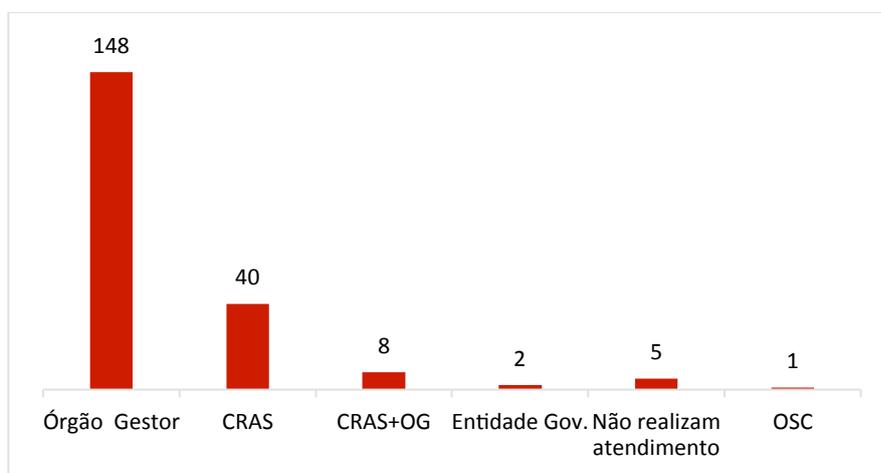
Em relação ao quantitativo de adolescentes em cumprimento de LA e PSC em Santa Catarina, a pesquisa apontou que, em 2019, tivemos 9.038 adolescentes, sendo 7.802 (86,3%) cumprindo nos equipamentos dos CREAS e 1.236 em outras instituições. Ou seja, 13,6% dos adolescentes em LA e PSC não cumpriam suas medidas socioeducativas conforme prevê as normativas da Assistência Social.

Quanto ao local de atendimento às medidas de LA e PSC, perguntamos em caso de não existência de CREAS qual o local de atendimento. A partir das respostas categorizamos

³⁵ Resolução CNAS n. 18/2014.

os locais em quatro modalidades: i) CRAS (Centro de Referência em Assistência Social); ii) Órgão Gestor (locais da administração pública local da Assistência Social, como Secretarias/Coordenadorias/Diretorias/etc); iii) Entidade Governamental (outros locais pertencentes ao Poder Público que não os da categoria 2); iv) Organização da Sociedade Civil (OSC); e municípios que não atendem. Houve ainda municípios que afirmaram realizar o atendimento dos adolescentes por meio de uma parceria entre o CRAS do município e um técnico de referência do Órgão Gestor, o que aparece expresso como “CRAS + OG”.

Assim, do total de 204 municípios **sem CREAS**, 72,2% atendem no Órgão Gestor, seguido por 19,6% que atendem no CRAS, 3,9% em CRAS + OG, 1,5% em Entidades Governamentais, 2,4% não atendem e 0,6% em OSC (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Locais de atendimento de LA e PSC em município sem CREAS

Fonte: Pesquisa SDS (2020). Elaboração própria.

Nesse sentido, podemos afirmar que a maioria dos municípios do Estado de Santa Catarina não atendem adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de meio aberto da forma prevista pelas normativas do SINASE e da Política Nacional de Assistência Social em relação a unidade de atendimento. A grande maioria dos municípios recorre a estratégias de atendimento, sendo grande parte desse realizado dentro das próprias Secretarias municipais que abrangem a pasta de assistência social. Esse dado confere com o fato de que a maioria dos municípios são de Pequeno Porte I e não possuem a unidade apontada pelas normativas para a implantação do Serviço de Proteção Social ao Adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto (CREAS).

É preciso um olhar cuidadoso sobre o espaço físico, infraestrutura e capacidade das unidades de atendimento, pois como destaca o SINASE a estrutura física deve estar baseada no projeto pedagógico, que transforme as unidades em ambientes verdadeiramente socioeducativos

Em se tratando de medidas em meio aberto é importante que se mantenha um local específico para 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 seus familiares (BRASIL, 2006, p. 50).

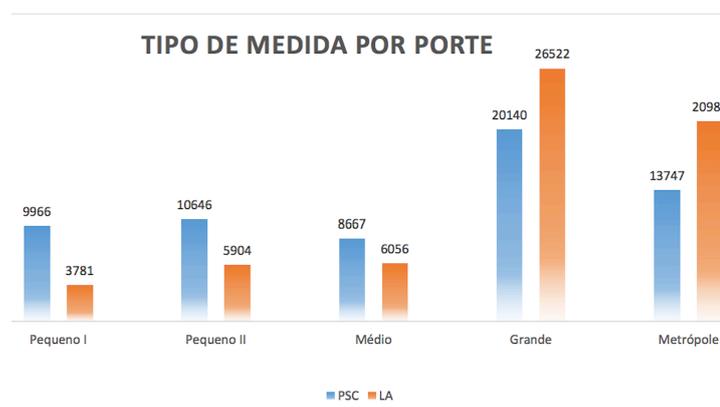
O documento traz ainda no Eixo de suporte institucional e pedagógico que todas as entidades ou programas que executam as medidas devem dispor de espaço físico adequado ao desenvolvimento da proposta pedagógica garantista, rejeitando locais provisórios e sem condições para o atendimento socioeducativo (BRASIL, 2006, p. 51).

Segundo a pesquisa Nacional realizada pelo MDS (2018) os municípios de Pequeno Porte (I e II) possuem mais adolescentes com medidas de Prestação de Serviço à Comunidade, enquanto os municípios de Grande Porte e Metrópole executam mais as de Liberdade Assistida (Gráfico 5). Isso pode refletir tanto a estrutura do Serviço para o atendimento do adolescente, visto que a Liberdade Assistida   uma medida que exige mais do Serviço, por se dar inteiramente na unidade de acompanhamento, enquanto a PSC se conta com outras institui es onde o adolescente executa de fato o serviço   comunidade. Tal dado também pode refletir o flerte com a Doutrina da Situa o Irregular e da maior ênfase a puni o do adolescente do que a socioeduca o, visto a visão do senso comum sobre o trabalho ser uma forma de dignificar adolescentes que se encontram “perdidos” na vida do ato infracional.

Conforme destaca o Caderno de Orienta es Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

  necessário que a execu o de PSC seja organizada na rede de entidades parceiras públicas ou privadas, onde o adolescente realizar  suas atividades que não se confundem com atividades laborais. O serviço deve ser prestado   comunidade e não   entidade, inclusive para evitar que, por desvio ou abuso na execu o, a medida dá margem para explora o do trabalho do adolescente pela entidade, o que reafirma a necessidade de permanente acompanhamento de sua execu o. (BRASIL, 2016, p. 26)

Gráfico 5 – Quantitativo de LA e PSC segundo Porte dos Municípios



Fonte: Relatório de Pesquisa do MDS (2018).

Ainda sobre a questão estrutural e administrativa do atendimento ao adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto no Estado de Santa Catarina no âmbito da Política de Assistência Social, outro aspecto que merece aten o aos dados registrados na Pesquisa diz respeito a equipe de referência do atendimento.

A Tipificação Nacional de Serviço Socioassistenciais e a Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (Lei nº 12.594/2012), recomendam uma equipe multidisciplinar que seja exclusiva para o Serviço, tendo em vista a efetivação dos objetivos do Serviço. O Art. 12. Define que “A composição da equipe técnica do programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência” (BRASIL, 2012).

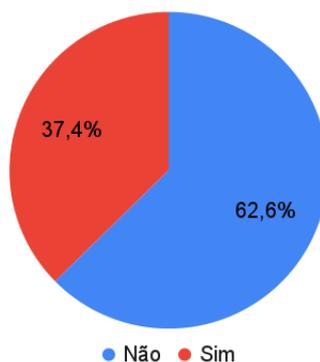
Além disso, a Pesquisa do MDS (2018) alerta que “o acompanhamento das medidas socioeducativas demanda grande esforço das equipes técnicas e uma complexa articulação intersetorial, incluindo o sistema de justiça[...]” (2018, p. 6). Nesse sentido, destacamos para a importância da equipe exclusiva para o Serviço de Proteção, para assegurar um atendimento qualificado, conforme prevê as normativas e marcos regulatórios.

A NOB-RH não prevê equipes exclusivas para o atendimento no Serviço de Medidas de LA e PSC, mas sim uma equipe para o equipamento CREAS, nos municípios com alta incidência de casos, o Caderno de Orientações Técnicas para o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (BRASIL, 2016) sobre o serviço, sugere a composição de profissionais de referência das medidas socioeducativas.

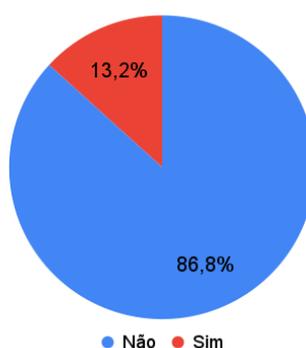
Entretanto, os dados de Santa Catarina nos mostram que poucos municípios contam com equipe exclusiva para o atendimento dos adolescentes em cumprimento de MSE em Meio Aberto, seja esse ofertado no âmbito do CREAS ou de outras unidades. Em alguns casos a mesma equipe que atende os adolescentes é responsável por todos os outros serviços de Assistência Social do município, incluindo a área da saúde.

Em relação aos 90³⁶ municípios que atendem os adolescentes no CREAS, 33 afirmam possuírem uma equipe de referência exclusiva e 57 informaram não possuir (Gráfico 5). Em relação aos municípios que possuem outros locais de atendimento para os adolescentes em LA e PSC, 178 municípios afirmam não possuírem equipe exclusiva, enquanto 28 afirmam possuírem (Gráficos 6 e 7).

³⁶ Importante ressaltar, conforme dito anteriormente, dos 91 municípios com CREAS, um deles não realiza o Serviço de Proteção Social aos adolescentes em cumprimento de LA e PSC.

Gráfico 6 – Equipe exclusiva de LA e PSC nos CREAS

Fonte: Pesquisa SDS (2020). Elaboração própria.

Gráfico 7 – Equipe exclusiva de LA e PSC em outros locais

Fonte: Pesquisa SDS (2020). Elaboração própria.

Em relação aos profissionais que compõem a equipe de atendimento, segundo dados da SDS, quase metade dos municípios respondentes, 145 (49%), afirmam que a equipe técnica conta apenas com os profissionais Assistente Social e Psicólogo, seguido por 52 municípios (17,2%), que afirmam que o atendimento é feito apenas por Assistente Social, 32 municípios (10,8%) que afirmam contarem com Assistente Social, Psicólogo e Pedagogo, e 16 municípios (5,1%), com Assistente Social, Psicólogo e Advogado, e ainda 06 municípios que afirmam contar com Assistente Social, Psicólogo, Pedagogo e Advogado.

A Pesquisa SDS também deixou um espaço aberto para que os municípios indicassem outros profissionais que integram as equipes, obtendo como resposta o seguinte:

Quadro 1 – Outros profissionais que integram as equipes técnicas

Técnico integrante da equipe	Nº de respostas no Formulário
Educador(a)/Orientador(a)/Monitor(a) Social	15 respostas
Coordenador(a) CRAS/CREAS/outras entidades de A.S.	06 respostas
Técnico(a)/Auxiliar/Assistente Administrativo	06 respostas
Enfermeiro(a)	02 respostas
Educador(a) Físico(a)	02 respostas
Psicopedagogo(a)	01 resposta
Estagiário(a)	01 resposta
Secretário(a) Municipal de A.S.	01 resposta
Profissional acumula com outras funções	01 resposta

Fonte: Pesquisa SDS (2020). Elaboração própria.

Quando perguntado sobre o tipo de vínculo empregatício que contempla o profissional responsável pelo atendimento dos adolescentes em cumprimento de MSE Meio Aberto, obteve-se as seguintes informações: a maioria dos municípios (76%), somando 224, afirmam que o vínculo empregatício do(a) responsável pelas Medidas Socioeducativas em Meio Aberto é “efetivo”, seguido por 27 (9,1%) que afirmam ser “ACT”, e 25 (8,4%) os quais afirmam ser “comissionado(a)”. Também houve 01 município que afirmou o cargo “terceirizado(a)”.

Ressaltamos que o Caderno de Orientações Técnicas para o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (BRASIL, 2016) chama a atenção para a importância do advogado na equipe visto o objetivo de auxiliar o adolescente em relação as etapas da medida socioeducativa no sistema de justiça, o que é a realidade de apenas 22 dos 295 municípios catarinenses.

O SINASE (2006) afirma que no atendimento ao adolescente em conflito com a lei é preciso ir além da mera responsabilização, fundamentando-se no respeito a equidade, considerar necessidades sociais, psicológicas e pedagógicas, tendo como objetivo a inclusão social e o desenvolvimento daquele sujeito. Deve-se considerar que a relação socioeducativa necessita do estabelecimento de vínculo, de conhecer o adolescente, portanto é necessário que o profissional responsável pelo atendimento tenha tempo para prestar atenção nesse sujeito (BRASIL, 2006).

As equipes que atendem os adolescentes, para o cumprimento dos parâmetros da gestão pedagógica trazidos no SINASE, precisam realizar um atendimento que discuta

questões como raça, gênero, sexualidade, acesso à direitos, projeto de vida, além de articular com as demais políticas (saúde, educação, segurança, trabalho, cultura, esporte e lazer, colaborar na construção de uma rede municipal de atendimento, divulgar os programas ofertados, atender às famílias dos adolescentes, além de alimentar sistemas de dados sobre o atendimento, são muitas atividades demandadas à equipe, mas todas elas essenciais ao cumprimento dos objetivos do SINASE.

Questionamos em relação a grande maioria dos municípios não possuem uma equipe técnica de referência exclusiva para o serviço como se dá a qualidade do atendimento, visto que os objetivos do atendimento socioeducativo e da política apontam para a necessidade de um atendimento que seja atencioso, que envolva o adolescente e a família e que articule com as demais políticas setoriais. A sobrecarga de técnicos, que acabam sendo responsáveis por outros serviços, muitas vezes de Proteção Básica, como a concessão de benefícios, de serviço de saúde e de gestão, impacta de forma negativa em tais pressupostos do atendimento socioeducativo.

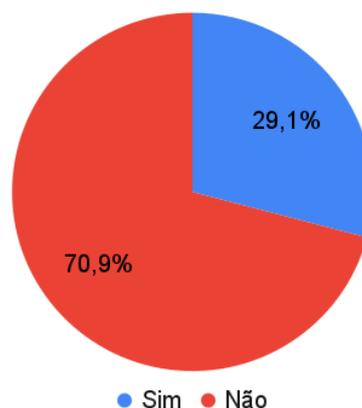
Nesse sentido, dado a realidade configurada pelos dados dos aspectos administrativos da organização do atendimento ao adolescente em cumprimento de LA e PSC e da contextualização feita sobre a realidade do Estado de Santa Catarina, tem-se a necessidade de analisar os dados pertinentes aos aspectos pedagógicos e intersetoriais de tais atendimentos, questionando-se se a atual configuração na forma como os adolescentes em Medidas Socioeducativas de Meio Aberto vem sendo atendidos no Estado consegue cumprir o que propõem as normativas sobre a temática em relação a suas diretrizes pedagógicas e objetivos.

3.3 RESULTADOS DA PESQUISA: DADOS PEDAGÓGICOS E INTERSETORIAIS

Ainda sobre a equipe técnica responsável pelo atendimento aos adolescentes, adentrando nos aspectos pedagógicos e intersetoriais desse atendimento, o Caderno de Orientações Técnicas para o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto ressalta a importância dessa equipe técnica ter conhecimento sobre o atendimento socioeducativo, relacionando diretamente a qualidade do serviço com as ações de capacitação e de formação continuada das equipes e dos técnicos. Nesse sentido o Censo SUAS (CRAS/2019) pergunta às unidades se nos últimos 12 meses foram facilitadas ou ofertadas capacitações sobre o tema “Medidas Socioeducativas/Sistema Socioeducativo/SINASE”, fazendo o recorte entre os

municípios que afirmaram atender adolescente em cumprimento de LA e PSC no CRAS, temos que em apenas 29,1% dessas unidades foi ofertada capacitações sobre essa temática nos últimos 12 meses (Gráfico 8).

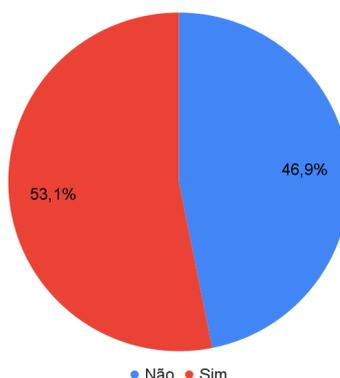
Gráfico 8 – Capacitações nos últimos 12 meses sobre a temática nos **CRAS** que atendem LA e PSC



Fonte: Censo SUAS (2019).

Em relação aos CREAS que atendem LA e PSC, os dados são um pouco diferentes, mas mesmo assim ainda estão longe do ideal, visto que nos últimos 12 meses apenas um pouco mais da metade das unidades (53,1%) receberam capacitações sobre a temática (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Capacitações nos últimos 12 meses sobre a temática nos **CREAS** que atendem LA e PSC



Fonte: Censo SUAS (2019).

O SINASE (2006, p. 49) aponta que a exigência de capacitação técnica e humana permanente e contínua, considerando conteúdo sobre as medidas, direitos humanos e

temáticas que envolvem Criança e Adolescente, é exigida para a discussão periódica, elaboração interna e coletiva dos vários aspectos que permeiam a vida dos adolescente, bem como o estabelecimento de formas de superação dos entraves.

Em relação aos aspectos intersetoriais, apontados desde a CF88 até as recentes normativas do SUAS e do SINASE – considerando conceitos de incompletude institucional, integralidade das políticas, Sistema de Garantia de Direitos – traremos alguns resultados e discussão de elementos fundamentais para o fortalecimento de Política de atendimento socioeducativa que assegure um atendimento ao adolescente em conflito com a lei que realmente crie possibilidades concretas de rompimento com o ciclo do ato infracional, propiciando pensamento crítico nos moldes da responsabilização e da socioeducação. Entre as competências e atribuições dos órgãos de gestão e execução da política socioeducativa está “articular e facilitar a promoção da intersetorialidade em nível governamental e com os demais poderes de forma a realizar uma ação articulada e harmonica” (BRASIL, 2006, p. 36).

A incompletude institucional reverbera na lógica presente no ECA, diz respeito a um conjunto de ações governamentais e não governamentais de forma articulada na organização das políticas de atenção a infância e juventude. Ou seja, a política de aplicação das MSE Meio Aberto não pode ocorrer de forma isolada em relação as demais políticas públicas, mas sim estarem intersetorialmente organizadas com outros programas que atenderão aos direitos do adolescente. Uma rede integrada de atendimento é essencial para efetivar a garantia dos direitos e contribuir nos objetivos das medidas.

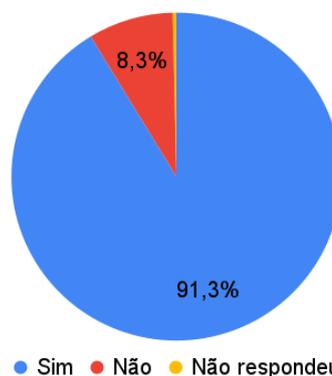
Demanda a efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública entre outras, para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos os adolescentes. A responsabilidade pela concretização dos direitos básicos e sociais é da pasta responsável pela política sectorial [...] Contudo, é indispensável à articulação das várias áreas para maior efetividade das ações. (BRASIL, 2006, p. 23)

O Caderno de Orientações Técnicas (2016) em relação à centralidade da intersetorialidade em todas as instâncias de planejamento e execução do atendimento socioeducativo, indica que a operacionalidade da intersetorialidade será melhor realizada a partir da constituição das comissões intersetoriais de acompanhamento do sistema socioeducativo e nos planos de atendimento socioeducativo. Ou seja, o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo e a Comissão Intersetorial Municipal do SINASE são apontados como instrumentos facilitadores da intersetorialidade no atendimento.

O SIMASE serviria como uma espécie de acordo entre as políticas setoriais, definindo fluxos e protocolos, além de objetivos comuns no atendimento ao adolescente no território. Já a Comissão seria o espaço de constante monitoramento e avaliação da forma como o atendimento é realizado, além de propiciar trocar entre os diferentes profissionais das políticas setoriais sobre os casos atendidos, visando um atendimento integral ao adolescente. Ressalta-se ainda a obrigatoriedade de inscrição do Serviço, do SIMASE e da constituição da Comissão nos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, como forma de controle social complementar a esses aspectos.

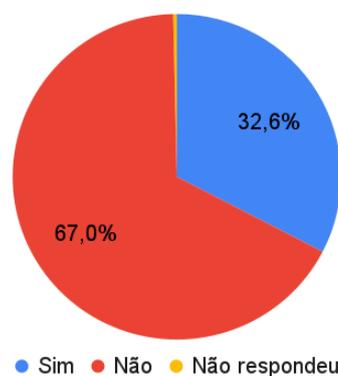
Com relação a tais instrumentos intersetoriais defendidos pelas normativas, os dados de Santa Catarina revelam que 91,3% dos municípios catarinenses possuem Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, mas apenas 32,6% têm instalada a Comissão Intersetorial do SIMASE (Gráfico 11), e 53,9% cumprem a obrigatoriedade de ter o Serviço, da forma como é estruturado, cadastrado no CMDCA do município (Gráficos 10, 11 e 12).

Gráfico 10 – Municípios catarinenses com SIMASE implantados



Fonte: MDS (2018). Elaboração própria.

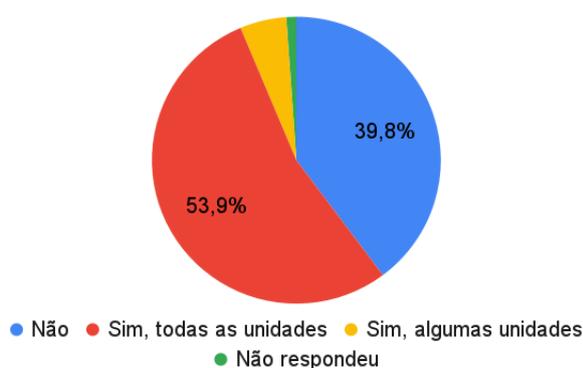
Gráfico 11 – Municípios catarinenses com CIAS implantados



Fonte: MDS (2018). Elaboração própria.

Em relação a inscrição nos Conselhos de Direitos Municipais, essa é uma exigência do próprio SINASE, todos os Programas³⁷ de atendimento das MSE devem ser inscritos nos respectivos conselhos, inclusive as decisões que modifiquem de qualquer forma o processo de atendimento, conforme legislação específica, devem ser submetidas à apreciação do controle social (BRASIL, 2006). Cabe aos Conselhos deliberar e controlar a política de atendimento, além de monitorar e avaliar sua execução visando a aprimoração do atendimento³⁸.

Gráfico 12 – Municípios catarinenses com serviço de medidas de LA e PSC inscritos do CMDCA



Fonte: MDS (2018). Elaboração própria.

Ao considerar a realidade apresentada questionamos: quais os impactos negativos a partir da forma como o atendimento ao adolescente em cumprimento de LA e PSC vem sendo organizado em Santa Catarina? Sobretudo, em relação a local de atendimento e equipe técnica responsável e seus impactos nos princípios pedagógicos da socioeducação, amplamente defendidos pelo SINASE document opedagógico, pela Lei do SINASE e pelas normativas do SUAS (PNAS, Tipificação e Caderno de Orientações)?.

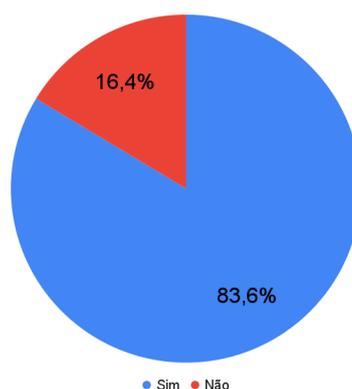
Dados do CensoSUAS 2019, como exemplo da problemática apresentada acima, nos mostram que, apesar da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), prever em lista de materiais socioeducativos para o Serviço de Proteção Social ao adolescente

³⁷ Programa socioeducativo é o nome genérico dado ao conjunto de ações que compoem o atendimento do adolescente sentenciado com uma medida socioeducativa por ato infracional [...] Cada programa socioeducativo para seu funcionamento, deve ser inscrito no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) da localidade em que se desenvolva ou se pretenda desenvolver (BRASIL, 2006, p. 36).

³⁸ Ressalta-se ainda que seria importante maior envolvimento dos Conselhos de Assistência Social no controle social desses Programas, entretanto, à partir da experiência de estágio na gestão estadual e participação, inclusive apresentando a presente pesquisa, no Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, percebe-se como a questão das MSE Meio Aberto não recebe o devido tratamento por parte do Conselho sectorial da Política.

em cumprimento de MSE de LA e PSC, materiais pedagógicos, culturais e esportivos, do total de municípios que informaram atender adolescentes em LA e PSC no CRAS (55), 09 não contam com esse tipo de recurso (Gráfico 13).

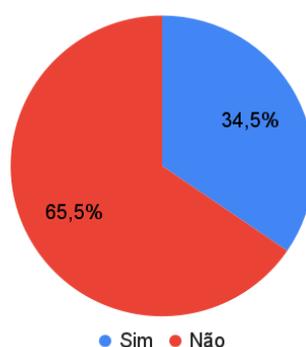
Gráfico 13 – Materiais pedagógicos, culturais e esportivos disponibilizados no CRAS



Fonte: Censo SUAS (2019).

Ainda sobre o atendimento no Centros de Referência em Assistência Social, ressalta-se que os municípios não tem cumprido o previsto na Política Nacional de Assistência Social (2004), no que diz respeito a obrigatoriedade de garantir articulação com Rede de Proteção Social Especial para atendimento daqueles que dela necessitem, mesmo que no âmbito dos serviços municipais não se tenha oferta dessa dimensão da assistência social.

Gráfico 14 – CRAS que atende LA e PSC faz articulação com Rede de Proteção Social Especial



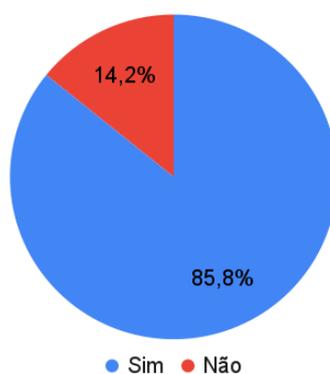
Fonte: Censo SUAS (2019).

Podemos pensar então que os adolescentes em cumprimento de LA e PSC em 65,5% dos municípios que atendem em CRAS acabam não tendo acesso a Proteção Especial, prevista para seu atendimento (Gráfico 14). Ressalta-se o apresentado nos dados gerais de que muitos desses adolescentes enfrentam situações de violação de direitos e falta de acesso a bens e serviços básicos, ou seja, seriam públicos da Média Complexidade mesmo que não envolvidos no sistema socioeducativo.

Essa situação com certeza se agrava quando falamos dos municípios que atendem no Órgão Gestor e com equipe de referência do OG. O Censo SUAS (2019) não informa esse dado, justamente pelo objetivo da unidade de gestão ser diferente do objetivo da unidade de atendimento. A primeira (unidade de gestão) deveria controlar os recursos dos municípios para a política de Assistência Social, administrar o fundo de Assistência Social, as articulações com os Conselhos Municipais de Assistência Social e com as demais políticas sociais, enquanto a segunda (unidade de atendimento) – CRAS, CREAS, CAPS – teriam o objetivo de atender aos usuários da Política, oferecer os serviços e programas em parceria com outras instituições governamentais e na sociedade civil (PNAS, 2004).

Em relação ao tipo de articulação feita nos municípios que atendem no *Órgão Gestor* com as demais políticas setoriais do município, 14,2% dos respondentes afirmam que não realizam esse tipo de articulação (Gráfico 15).

Gráfico 15 – *Órgão Gestor* que atende LA e PSC faz articulação com demais políticas setoriais do município



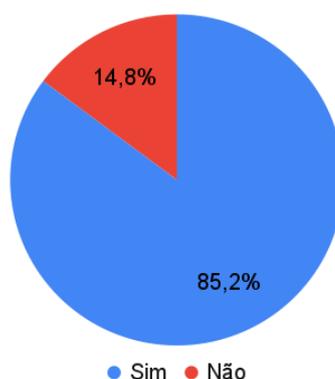
Fonte: Censo SUAS (2019).

O Caderno de Orientações Técnicas (2006) ressalta a importância da articulação com o Sistema de Justiça, definindo como competência do órgão gestor municipal estabelecer fluxos

e protocolos que oficializem a relação entre o Serviço e o Sistema de Justiça, considerando desde a aplicação até a execução da medida socioeducativa em meio aberto. Entretanto 14,8% dos municípios catarinenses afirmam não estabelecer essa articulação (Gráfico 16).

O órgão gestor deve garantir na interlocução com o Sistema de Justiça, a realização periódica de reuniões, capacitações e seminários conjuntos entre a Assistência Social e o Sistema de Justiça, principalmente estabelecendo um canal de comunicação entre a equipe e representantes do Sistema de Justiça, para estudos de caso e compartilhamento de informações relativas aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (BRASIL, 2016, p. 38).

Gráfico 16 – *Órgão Gestor* que atende LA e PSC faz articulação com Sistema de Justiça



Fonte: Censo SUAS (2019).

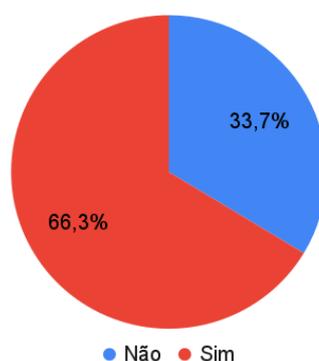
Por mais que seja importante destacar os aspectos pedagógicos em relação ao atendimento nos Órgão Gestores, por serem grande maioria em Santa Catarina, e nos CRAS, por estarem desempenhando função distinta aquela prevista nas normativas, ressaltamos que também é muito importante um olhar crítico para o atendimento/acompanhamento aos adolescentes realizado no espaço do CREAS.

Nesse sentido, destacamos um ponto crucial apontado pelo SINASE em relação ao atendimento aos adolescentes em medidas socioeducativas em Meio Aberto (LA e PSC): a articulação com políticas, programas e projetos culturais, de esporte e lazer nos municípios.

A cultura é amplamente estudada como uma das principais formadoras de identidade entre os seres humanos, experiências culturais de esporte e lazer permitem as pessoas, principalmente na fase de desenvolvimento envolta na adolescência, a construir valores pessoais e sociais, participarem de grupos e atividades coletivas, contribuindo para o crescimento objetivo e subjetivo dos jovens.

Entretanto, destaca-se que dos municípios que atendem adolescentes em LA e PSC nos CREAS, conforme previsto nas normativas, 33,7% afirmam que não realizam nenhum tipo de articulação com a política de cultura (Gráfico 17).

Gráfico 17 – Equipamentos do CREAS em articulação com a Política de Cultura



Fonte: Censo SUAS (2019).

Esses dados nos fazem questionar quais são as estratégias adotadas em prol desses adolescentes? Se de fato se busca construir um Serviço que seja adequado ao atendimento desse público, ou se, ao contrário, se busca encaixar os adolescentes naquilo que o Serviço acaba considerando importante – como por exemplo a oferta de cursos de profissionalização, amplamente incentivados aos adolescentes em conflito com a lei, e que muitas vezes sequer tem algum estudo sobre as melhores ofertas para inserção no mercado formal ou ainda se esses cursos atendem a demandas e interesses dos próprios adolescentes atendidos.

Deve-se dar igual importância a todos âmbitos da socioeducação, pois constituem todos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, considerados pelo SINASE como dimensões que contribuem para o objetivo final da medida socioeducativa, sendo assim questionamos o porquê de um aspecto tão demarcado no SINASE, como é o caso do direito a cultura, esporte e lazer, receber um percentual grande de rejeição (cerca de 1/3) dos serviços que, teoricamente, seguem as principais normativas do atendimento socioeducativo no estado de Santa Catarina.

Os dados revelam alguns aspectos importantes em relação aos desafios impostos ao atendimento ao adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade nos municípios de Santa Catarina, entre eles

destaca-se: a dificuldade de articulação com a rede de políticas setoriais dos municípios, promovendo assim o princípio da intersetorialidade previsto para a Política Socioeducativa; a necessidade de Capacitação sobre o Sistema de Atendimento Socioeducativo – SINASE aos técnicos gestores e executores da Política, buscando qualificar o serviço com profissionais que entendam a realidade imposta; Dificuldade na relação com o judiciário, principalmente no que diz respeito a articulação entre os Órgãos Gestores da Assistência Social e o Sistema de Justiça; Necessidade de equipe exclusiva para o Serviço ou, pelo menos, para a Média Complexidade (no caso dos municípios sem CREAS); Dificuldade em inserir os adolescentes em atividades culturais e esportivas, negligenciando assim um dos princípios pedagógicos previstos no SINASE; Necessidade de espaço físico adequado para o Serviço visto o apontado pelo SINASE sobre a relação entre espaço físico e projeto pedagógico; Necessidade de elaboração do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, e dos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo, a fim de padronizar o Serviço no Estado e promover a intersetorialidade; Dificuldade de recursos financeiros para os Serviços de Proteção Especial nos municípios que não possuem CREAS; Necessidade de implantação das Comissões Estadual e Municipais Intersetoriais de Atendimento Socioeducativo, como instrumento de avaliação e monitoramento da política e de incentivo a intersetorialidade; Necessidade de maior interlocução entre Estado e Municípios; Necessidade de mais recursos financeiros para o Serviço/Programa nos municípios de Pequeno Porte, que são maioria no Estado e buscam estratégias de atendimento visto a falta de equipamento de Média Complexidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar, por meio de dados primários e secundários, de que forma tem sido realizado, no âmbito da Política de assistência social, o atendimento aos adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade no estado de Santa Catarina.

Assim sendo, buscamos analisar os aspectos organizativos institucionais e pedagógicos do atendimento socioeducativo de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) nos municípios de Santa Catarina, especialmente aqueles que não possuem CREAS e/ou Serviço de Proteção Especial a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) implantados.

Para isso, foi necessário retomarmos o caminho que o direito do adolescente em conflito com a lei percorreu até se estruturar no atendimento através de Políticas Públicas, com garantias dispostas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Entender e refletir sobre a trajetória sócio-histórica dos fenômenos auxilia a compreender como esses estão envolvidos na realidade social, como se expressam e quais reflexos trazem.

Sendo assim, os dados revelaram que o atendimento ao adolescente em cumprimento de LA e PSC no Estado de Santa Catarina se dá majoritariamente por meio do acompanhamento desse adolescente por algum técnico responsável do Órgão Gestor da Assistência Social nos municípios. Desvela-se ainda que esse técnico normalmente tem formação em Serviço Social ou Psicologia e raramente tem como função exclusiva esse atendimento, realizando também no município outras funções.

Essa realidade está vinculada a grande maioria dos municípios serem de Pequeno Porte I e não contarem com Gestão Plena da Assistência Social, a qual obriga as gestões a ofertarem diretamente Serviços de Média Complexidade, nos quais se encaixaria o Serviço analisado nesse Trabalho de Conclusão de Curso.

Os dados revelam ainda que tal estrutura de atendimento reflete nos aspectos pedagógicos e intersetoriais, fazendo com o previsto pelas normativas não seja alcançado nos municípios catarinenses, prejudicando assim o atendimento ao adolescente que garanta direitos e proteção integral, objetivo final das medidas socioeducativas.

Em relação a questão da intersetorialidade, apontada desde a organização administrativa das Políticas Sociais de forma geral, até o princípio de incompletude institucional do ECA, passando pelos indicativos do SUAS e do SINASE de complementariedade das políticas setoriais no atendimento ao adolescente em conflito com a lei e do Sistema de Garantia de Direitos, analisa-se que as ações intersetoriais também se encontram defasadas no Estado.

A maioria dos municípios não possui sequer os instrumentos indicados pelas normativas como facilitadores dessa intersetorialidade – Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo e Comissão Gestora Intersetorial de Atendimento Socioeducativo, o que reflete inclusive uma falha do Poder Executivo do Estado, que apesar de ter dado início a constituição de tais instrumentos a nível estadual, também não os possui implantados e em funcionamento.

O fato é que, tal pesquisa apontou em âmbito estadual o que já é conhecido na esfera Federal. Isso pode ser comprovado pelos dados do Censo SUAS (2019), da Pesquisa de Medidas Socioeducativas realizada pelo MDS (2018), e pelo Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (2013-2023), que traz em suas diretrizes a qualificação do Serviço. Ou seja, a realidade de que o atendimento ao adolescente em cumprimento de LA e PSC não ocorre da forma prevista pelas normativas já é de conhecimento do poder público. Por que então pouco tem sido feito no sentido de discutir a forma como esse atendimento vem sendo realizado e buscar parâmetros qualitativos que tipifiquem o Serviço na forma como ele se expressa na realidade concreta? Por que não são oferecidas pelas gestões federais, estaduais e municipais estratégias para parametrizar esses atendimentos fora dos CREAS? Pra que serve então a Vigilância Socioassistencial?

É imprescindível não perdermos de vista os Artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA de que criança e adolescente, mesmo que e ainda mais se em situação de conflito com a lei, são prioridade absoluta na formulação e execução de políticas públicas, inclusive com destinação privilegiada de recursos públicos para a área, incluindo para os programas de atendimento das medidas socioeducativas, através do financiamento compartilhado entre os entes federativos.

Ressaltamos que o próprio SINASE (2006) aponta a importância do monitoramento e avaliação dos programas de atendimento, inclusive trazendo indicadores que devem ser usados nesse processo. Sendo a integração entre o Serviço e a Vigilância Socioassistencial de grande relevância para a qualificação das diversas etapas do atendimento socioeducativo, na

elaboração do diagnóstico, da execução, do monitoramento e da avaliação, conforme indica o Caderno de Orientações Técnicas (2006).

A partir dos dados analisados entendemos que há um déficit na compreensão técnica no sentido de pensar em como qualificar o atendimento socioeducativo, para que seja efetivamente socioeducativo nas condições impostas pelas realidades territoriais. Ora, se o território é um dos princípios da Política de Assistência Social, por que não serve de baliza para a qualificação do atendimento prestado por essa política aos adolescentes em cumprimento de LA e PSC?

Os Serviços e Programas da Assistência Social, segundo a LOAS, devem organizar-se a partir das demandas sociais. Se temos a grande maioria dos municípios de Pequeno Porte I, a gestão da Política em âmbito nacional, estadual e municipal, e a própria Vigilância Socioassistencial precisam olhar para essa realidade. Não é cabível que sendo a maioria dos municípios brasileiros e/ou catarinenses seja de Porte Pequeno I que as normativas, parametrizações, incentivos financeiros ainda sejam direcionados para somente os municípios com CREAS.

As categorias “Situações de negligência em relação a criança e adolescente”, e “Jovens em situação de vulnerabilidade e risco social” estão presentes entre as principais problemáticas de 64% e 51% - respectivamente, dos municípios brasileiros, segundo CENSO Suas CRAS. Esse público deveria ser prioridade do poder público na formulação e execução das Políticas Públicas, mas mesmo com os dados informados e divulgados sobre tal problemática, pouco tem sido feito para de fato atender essas demandas.

O ECA representou um grande avanço na defesa e constituição de direitos das Crianças e Adolescentes, mas ainda é necessário percorrer um longo caminho para que os direitos preconizados no Estatuto atinjam as crianças e adolescentes brasileiros, principalmente aquelas com maiores riscos e condições de vulnerabilidades, incluindo aí os adolescentes em conflito com a lei.

Ressaltamos que a atuação de assistentes sociais nos diversos âmbitos da política, em gestões, em unidades de atendimento, em Conselhos de Direitos, deve ser no sentido de ampliar essa discussão e traçar caminhos, coletivos e intersetoriais, para o atendimento ao adolescente em cumprimento de LA e PSC.

Os territórios possuem potencialidades, isso está inscrito no SINASE e no Caderno de Orientações Técnicas, que podem ser trabalhadas e colaborar com a execução das medidas

socioeducativas em meio aberto, na busca pela inclusão social dos adolescentes, no rompimento com o ato infracional. Mas para que isso seja trabalhado é preciso que o poder público invista em estrutura, em equipe, em condições para que os municípios tenham capacidade, tempo hábil e recursos para trabalhar tais potencialidades e garantir um atendimento que de fato articule a saúde, a educação, a segurança, o trabalho, a cultura, o esporte e o lazer na vida desses adolescentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Poder Legislativo, Brasília, n. 191-A, 05 de out. 1988.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez.

BRASIL. Decreto-Lei 6.481, de 12 de junho de 2008. **Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil**. Presidência da República. Casa Cível. Jun 2008.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Lei Federal no 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Departamento da Criança e do Adolescente, 2002.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. . **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. . **Atlas da Violência 2020**. 2020. Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL; Lei no 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Caderno de orientações técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, Distrito Federal: 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_MSE_0712.pdf. Acesso em: 13/02/2022.

BRASIL. **NOB-RH/SUAS**. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, 2006.

BRASIL. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. Política social e direitos humanos: trajetórias de violação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes. **Ser Social (UnB)**, Brasília: no 8, p. 145-171, 2001;

CRAIDY, Carmem Maria. Da doutrina da Proteção Integral aos impasses na execução das Medidas Socioeducativas. In: **Prêmio Sócio Educando: Práticas Promissoras - Garantindo Direitos E Políticas Públicas**, 3., 2008, São Paulo. Publicação. São Paulo: Câmara Brasileira de Livros, 2010. p. 53-65.

FUCHS, Andréa M.; SILVA, Alice Mendes Rodrigues da. A municipalização da execução das medidas em meio aberto: possíveis caminhos para a consolidação de uma política pública. In: **Prêmio Sócio-Educando 3a Edição: práticas promissoras, garantindo direitos e políticas públicas**. 1. ed. São Paulo: Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente: Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República — SDH-PR, 2010

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Editora Atlas. São Paulo, 1989.

GELBCKE, Francine Lima Lima; MATOS, Eliane Matos; SALLUM, Nádia Chiodelli. Desafios para a integração multiprofissional e interdisciplinar. **Tempus Actas de Saúde Coletiva**, v. 6, n. 4, p. ág. 31-39, 2012.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, v. 22, p. 102-110, 2001.

LOPARIC, Zeljko. O problema fundamental da semântica jurídica de Kant. **O filósofo e a sua história**. Campinas: Unicamp/CLE, p. 481-524, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes Limitada, 2011.

PEREIRA, Potyara A.. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, p. 87-108, 2008.

PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. – São Paulo: Contexto, 2007.;

RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, 1995;

RIZZINI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Edições Loyola, 2004.;

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro:Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: USU Ed. Universitária: anais, 1997.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas. In: RUA, Maria das graças Souza; CARVALHO, Izabel Valadão. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SALES, Mione Apolinario. **(In) visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência**. 2007. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em conflito com a lei da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil**. Livraria do Advogado Editora, 2021.

SARAIVA, João Batista Costa. **Desconstruindo o Mito da Impunidade: Um Ensaio de Direito (Penas) Juvenil**. Brasília: Saraiva, 2002.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, v. 16, n. 1, p. 59-75, 2010.

TERRA, Cilene; AZEVEDO, Fernanda. **Adolescente, ato infracional e Serviço Social no Judiciário: trabalho e resistências**. Cortez Editora, 2018.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão (org.). **Saúde Mental e Serviço Social**, o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. Editora: Cortez. São Paulo, 2000.

VERONSE, Josiane RosePetry; DA SILVA LIMA, Fernanda. O sistema nacional de atendimento socioeducativo (SINASE): breves considerações. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, v. 1, n. 1, 2009.

VERONESE, Josiane Rose Prety; ROSSATO, Luciano Alves e LÉPORE, Paulo Eduardo. Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015.)

ANEXO 1

Fluxograma construído pela Gerência de Políticas para Crianças, Adolescentes e Jovens como exemplo para a elaboração do Formulário de Pesquisa

