



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA

**A EXECUÇÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA EM  
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I:  
UM ESTUDO DE CASO**

---

Londrina  
2019

PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA

**A EXECUÇÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA EM  
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I:  
UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profª Drª Andréa Pires Rocha

Londrina  
2019

PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA

**A EXECUÇÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA EM MUNICÍPIOS DE  
PEQUENO PORTE I:  
UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andréa Pires Rocha  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Irandi Pereira  
Associação dos Núcleos de Estudos e  
Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente  
Instituto Brasileiro de Defesa dos Direitos da  
Criança e do Adolescente  
Instituto de Cidadania e Direitos Humanos

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sandra Maria Almeida Cordeiro  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 12 de dezembro de 2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

AE255 XAVIER DE PAULA, PALOMA ANDRESSA .  
A EXECUÇÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I: UM ESTUDO DE CASO / PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA. - Londrina, 2019.  
198 f.

Orientador: ANDREA PIRES ROCHA.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2019. Inclui bibliografia.

1. Socioeducação. Território. Estado. Adolescentes. Atos Infracionais. - Tese. I. PIRES ROCHA, ANDREA. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

*Aos adolescentes que atendi ao longo de  
minha trajetória profissional, sobretudo,  
aqueles que somente receberam  
visibilidade mediante determinação  
judicial para o cumprimento de medidas  
socioeducativas em meio aberto.*

## AGRADECIMENTOS

A felicidade em escrever os agradecimentos desta dissertação transcende o sentimento que uma titulação proporcionará em minha vida. Mais do que um título, esta pesquisa representa um pouco do que fui e sou. Também vivi minha infância e adolescência em uma cidade pequena. Filha de trabalhadores assalariados, estudante de escola pública, beneficiária do antigo Bolsa Escola... Sonhar com a graduação foi um ato de coragem. Concretizar este sonho, por muitas vezes foi doloroso.

Hoje, trazer visibilidade acadêmica através de uma pesquisa de Mestrado para a adolescência destas pequenas cidades, sobretudo, a adolescência com direitos negados que culminam na aplicação de medidas socioeducativas, faz todas as feridas se curarem. Valeu a pena cada quilômetro percorrido, as noites que demorei a dormir preocupada com a pesquisa, a insegurança nas aulas da Pós-Graduação, os comentários negativos, o dinheiro investido.

Porém, não são só de lágrimas que se constitui esta dissertação. Eu sempre acreditei que esta caminhada seria solitária. Mas que sorte a minha! Eu estava enganada! E encontro-me, neste momento, lembrando-me cada sujeito importante e especial que esteve comigo neste projeto rumo ao mestrado. Quanta gratidão! Descobri que não estou sozinha no mundo.

Meu primeiro agradecimento é a Deus. E não poderia ser diferente. Desde o ventre de minha mãe, Ele me escolheu para conceder o título de Mestre no mundo dos homens. Ele, o Mestre dos Mestres, alegrou-se em cuidar de mim e projetou maravilhas em minha vida. E somente pelo amor Dele, aqui estou.

À minha mãe que sempre esteve comigo. Nas lembranças que dividimos, destaco com carinho meu primeiro dia de aula na primeira série. As dificuldades para a aquisição do material escolar, o acompanhamento diário nas tarefas para casa, as leituras de historinhas antes de dormir. Não me tornei astrônoma como sonhava na infância, minha mãe, mas você me ensinou a ver em cada sujeito como um universo de possibilidades e a fazer o melhor que eu pudesse, mesmo em condições adversas de cerceamento de direitos. Obrigada por me ensinar o respeito no atendimento ao público, por ser meu exemplo de mulher e de Servidora Pública. E obrigada por cada letrinha que me ensinou a escrever, cada historinha que rimos juntas, cada pequeno cuidado em minha educação para que eu pudesse hoje lutar por um mundo mais justo.

À minha família, por compreender minha paixão pelos estudos e suportar minhas reclamações diárias sobre escrever uma dissertação. Pelas minhas ausências ou a presença sobrecarregada de entusiasmo sobre meus aprendizados. Sobretudo pelos últimos dias da etapa final desta caminhada, somente muito amor para suportar tanta ansiedade.

Especialmente ao meu sobrinho/filho/irmão/amigo Matheus, a alma de exatas desta dissertação. Obrigada, Matheus, não somente por fazer as porcentagens que se encontram ao longo deste estudo (que foram fantásticas), mas principalmente por

me ouvir, me incentivar e nos momentos de desespero me dizer “que nem tudo o que há para ser sentido, vale a pena ser sentido”. Você é luz! E é minha vida!

E ao meu sobrinho Esdras, meu menino mais velho, me ensinou que devemos acreditar em nossos ideais, mas sem nunca perder a generosidade e o amor.

Meu irmão Fabiano, por tanto amor e zelo comigo. Por estar comigo na defesa, mesmo residindo tão distante. Pelos abraços, carinhos e sorrisos.

À minha madrinha Máisa e minha amiga Karla. Sou muito grata a vocês por me receberem por dois anos em sua casa, sempre com café da manhã de hotel, um banho quentinho e a cama arrumada para eu pudesse descansar e no dia seguinte estar revigorada para as aulas. Estes cuidados foram combustíveis para o corpo e a alma, pois somente o amor proporcionaria tanta paciência com uma hóspede semanal. Obrigada, vocês foram fundamentais nesta trajetória.

Ao primo Irineu, por me acompanhar em minhas vitórias acadêmicas e ser porta-voz dessas alegrias à nossa família. Por estar presente na defesa e em diversos momentos importantes de nossa família Xavier.

À minha orientadora Andréa. Sem você nada disso seria possível e não estou sendo exagerada em minha colocação. Desde o nosso primeiro encontro, na Banca de Seleção, o respeito que teve para comigo foi lindo. Este respeito manteve-se em todos os momentos de orientação, observei que você nunca me pediu para apagar algo na dissertação, mas me instigava em reflexões e indicações de leituras que me mostravam sutilmente que era necessário mudar. Foi a postura de uma orientadora, não se sobrepôs, me ensinou, motivou e não me permitiu desanimar quando minha insegurança falava mais alto. Você acreditou em mim e nesta pesquisa, obrigada por me conceder a oportunidade de ser sua orientanda, tenho certeza que contigo este caminho foi muito mais bonito e tranquilo do que imaginei que seria.

Às docentes que participaram da banca do Exame de Qualificação e aceitaram o convite para compor a Banca Examinadora: Sandra Cordeiro, a tranquilidade e a segurança que me transmite foram os pontos altos que sempre me fizeram lhe admirar desde as aulas sobre território, suas contribuições isentas de qualquer superioridade no exame de qualificação tornaram este carinho que tenho por ti ainda mais especial. À Irandi Pereira, que por meio de Parecer trouxe a percepção de Política Socioeducativa, fundamental para a compreensão do objeto proposto neste estudo.

Aos docentes que conheci nas aulas da Pós Graduação, todas/os foram primordiais na construção de conhecimento desta dissertação, entretanto, alguns se destacaram por seu carisma e fonte de inspiração em cada aula, sendo extremamente injusto não citá-los para eternizá-los em minha história: Mabel, era meu sonho conhece-la, sua tese de doutorado era minha fonte de inquietações e quando tornei-me sua aluna, não acreditava que estava contigo, hoje permaneço com mais inquietações provocadas por você e não imagina a felicidade que isto me causa; Nilson, não há como explicar a gratidão que sinto por alguém que me convenceu a partir rumo à uma aventura no Contestado, viagem que transformou seu ser, sobretudo, por ser apaixonado por seu objeto de pesquisa; Cláudia, maravilhosa e querida, ponderada em suas colocações, levou-me a reflexões profundas sobre o

cotidiano; e Cleonilda, nosso encontro deu-se em uma nova fase de minha vida, nunca imaginei que faria uma disciplina especial na Unioeste e o quanto seria de fato uma “disciplina especial”, obrigada pelo carinho com que me recebeu e por tanto contribuir para que este curso fosse concluído.

Ao professor Alfredo da Unioeste, que foi muito prestativo em me elucidar dúvidas e no empréstimo de livros para o referencial teórico desta pesquisa, demonstrando comprometimento com a produção acadêmica.

À Universidade Estadual de Londrina. Era meu sonho estudar na UEL. Foi maravilhoso ingressar no Mestrado em uma das melhores universidades do Brasil, pública e gratuita! Lutemos para que assim permaneça.

À Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Unioeste, por aceitar-me como aluna especial em um momento crucial desta trajetória e por tornar-se parte de minha vida.

Aos usuários que atendi na Política Municipal de Assistência Social em Marilândia do Sul/PR, especialmente aos adolescentes que foram atribuídos à autoria de atos infracionais. Não haveria fôlego suficiente em meus pulmões e nem desejo em minha alma que se mantivessem para a conclusão deste mestrado se não fosse pela energia positiva emanada por vocês em minha trajetória profissional. Vocês foram a motivação para que eu trouxesse ao mundo acadêmico a discussão sobre as medidas socioeducativas em município tão pequeno e as vezes esquecidos como o que vivíamos. Obrigada pelos sorrisos e lágrimas que dividimos, na construção coletiva pela busca do acesso aos direitos de nossa adolescência.

Ao Conselho Regional de Serviço Social – CRESS PR, enquanto instituição empregadora que incentivou a conclusão desta Pós-Graduação, garantindo minha participação nas aulas e nas atividades pertinentes ao mestrado.

Às Secretarias Municipais de Assistência Social de Califórnia, Marilândia do Sul e Rio Bom que permitiram a realização deste estudo, contribuíram com informações e permitiram que as técnicas envolvidas diretamente no acompanhamento da execução de medidas socioeducativas fossem entrevistadas, proporcionando que esta pesquisa fosse fidedigna com a realidade da Comarca de Marilândia do Sul/PR.

Esta dissertação foi escrita por muitas mãos, com toques e cores especiais, através dos obstáculos enfrentados, da colaboração e compreensão de diversos sujeitos. Mostrou-me que não estou só e que esta conquista pertence a todas/os nós. Minha eterna gratidão.

Obs.: É essencial registrar que a primeira versão desta dissertação foi concluída com a saída do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva da prisão, no dia 08 de novembro 2019, após 580 dias preso indevidamente. Os ajustes finais ocorreram após o discurso de Lula no dia 09 de novembro de 2019. A emoção é enorme. Que nossos sonhos e esperança não se esvaziem, que sigamos juntas/os pela luta por um mundo mais justo e igualitário!

*Não quero ser o grande rio caudaloso  
Que figura nos mapas.  
Quero ser o cristalino fio d'água  
Que canta e murmura na mata silenciosa.*

*Helena Kolody*

PAULA, Paloma Andressa Xavier de. *A Execução Da Política Socioeducativa Em Municípios De Pequeno Porte I: Um Estudo De Caso*. 2019. 198 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2019.

## RESUMO

O presente estudo disserta sobre a execução da política socioeducativa concernentes às medidas socioeducativas em meio aberto em municípios de pequeno porte I, portanto o objetivo geral foi analisar como é executada a política socioeducativa nos municípios de pequeno porte que compõem a Comarca de Marilândia do Sul/PR. Escolheu-se como recorte geográfico da pesquisa a Comarca de Marilândia do Sul/PR, composta pelo municípios Marilândia do Sul, Rio Bom, California e Mauá da Serra, todos com menos de dez mil habitantes. Trata-se de uma investigação qualitativa, composta por revisão bibliográfica e pesquisa de campo, que teve como técnicas de coleta de dados a análise documental e entrevistas semiestruturadas, as quais subsidiaram o estudo de caso. Três municípios aceitaram participar da pesquisa, a saber: Califórnia, Rio Bom e Marilândia do Sul. Foram entrevistadas profissionais que coordenam a execução das medidas socioeducativas em meio aberto nestes territórios, todas eram Assistentes Sociais. Os principais resultados obtidos perpassam pela ausência da implantação formal do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); recursos humanos escassos para o atendimento socioeducativo; não articulação da rede de proteção à infância e adolescência; e o não cumprimento, sequer parcial, dos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativos. Considera-se, ao final que as dificuldades vivenciadas para a execução das medidas em municípios de pequeno porte I se deve a fatores vinculados a particularidades desses territórios e, principalmente, ao fato da descentralização política, administrativa e financeira, acontecer no bojo do neoliberalismo, que na realidade impõe o desmonte das políticas sociais e desmonta os sistemas de proteção. Neste sentido, observou-se que em um contexto de Estado neoliberal, de cunho penal, o investimento na execução das medidas socioeducativas é escasso no que tange as possibilidades educativas destas medidas, prevalecendo, na maioria das vezes, a esfera do controle sancionatório formal.

**Palavras-Chave:** Socioeducação. Território. Estado. Adolescentes. Atos Infracionais.

PAULA, Paloma Andressa Xavier de. *The Implementation of Socio-Educational Policy in Small Municipalities I: A Case Study*. 2019. 198 pp. Dissertation (Master in Social Work and Social Policy) - Londrina State University, Londrina, 2019.

## **ABSTRACT**

The present study discusses the implementation of the socio-educational policy regarding the open social-educational measures in small municipalities I, so the general objective was to analyze how the social-educational policy is implemented in the Small Municipalities that make up the Marilândia do Sul County / PR. It was chosen as geographical area of the research Marilândia do Sul County / PR, composed by the municipalities Marilandia do Sul, Rio Bom, California and Mauá da Serra, all with less than ten thousand inhabitants. This is a qualitative investigation, composed by bibliographic review and field research, which had as data collection techniques the documental analysis and semi-structured interviews, which subsidized the case study. Three municipalities agreed to participate in the research, namely: California, Rio Bom and Marilândia do Sul. Professionals who coordinate the implementation of open social and educational measures in these territories were interviewed, all of them were Social Assistants. The main results obtained are the absence of the formal implementation of the Social Protection Service for Adolescents in compliance with the Assisted Freedom (AF) and Community Service Provision (CSP); scarce human resources for socio-educational care; non-articulation of the protection network for childhood and adolescence; and even partial non-compliance with the Municipal Socio-Educational Assistance Plans. It is considered, at the end, that the difficulties experienced for the execution of the measures in small municipalities I is due to factors linked to the particularities of these territories and, mainly, to the fact that the political, administrative and financial decentralization happen in the midst of neoliberalism, which in reality imposes the dismantling of social policies and the dismantling of protection systems. In this sense, it was observed that in a neoliberal state context of criminal nature, the investment in the implementation of socio-educational measures is scarce regarding the educational possibilities of these measures, prevailing, in most cases, the sphere of formal sanctioning control.

Keywords: Socio-education. Territory. State. Adolescents. Infractions.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Apresentação dos municípios correspondentes aos sujeitos entrevistados.....	20
<b>Quadro 2</b> – Brasil: Proporção de municípios e de população total brasileira por classes de população, 2010.....	56
<b>Quadro 3</b> – Paraná: Proporção de municípios e de população total paranaense por classes de população, 2010.....	57
<b>Quadro 4</b> – Comarca de Marilândia do Sul/PR – População e Densidade Demográfica .....	57
<b>Quadro 5</b> – Comarca de Marilândia do Sul: Dados Econômicos.....	61
<b>Quadro 6</b> – População com Domicílio Rural: Em idade Ativa, Economicamente Ativa e Ocupada.....	62
<b>Quadro 7</b> – Responsabilidade Penal à Crianças e Adolescentes no Brasil Império.....	80
<b>Quadro 8</b> – Responsabilidade Penal à Adolescentes presentes no Código Criminal de 1830.....	80
<b>Quadro 9</b> – Primeiro Código Penal dos Estados Unidos do Brasil e a infância e adolescência .....	82
<b>Quadro 10</b> – O Código de Menores de 1927 e as medidas aplicadas aos menores autores de crime ou contravenção penal.....	88
<b>Quadro 11</b> – A liberdade vigiada, conforme o Art. 92 do Código de Menores de 1927 .....	90
<b>Quadro 12</b> – Entidades federais de atendimento à infância e adolescência com viés do primeiro darismo.....	92
<b>Quadro 13</b> – Respostas aos atos considerados infracionais no Código de Menores de 1979.....	99
<b>Quadro 14</b> – Procedimento de atendimento aos sujeitos atribuídos a autoria ato Infracional e o Código de Menores de 1979 .....	100
<b>Quadro 15</b> – Características da Doutrina da Situação Irregular – adaptação dos estudos de Mary Baloff .....	100
<b>Quadro 16</b> – Comparativo entre a Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral.....	105

<b>Quadro 17</b> - Comarca de Marilândia do Sul: População geral de Adolescentes e adolescentes atendidos pela política socioeducativa.....	113
<b>Quadro 18</b> – Espaço Físico destinado ao Atendimento Socioeducativo nos Municípios da Comarca de Marilândia do Sul .....	140
<b>Quadro 19</b> – Objetivo relacionado à Infraestrutura no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo .....	140
<b>Quadro 20</b> – Encaminhamentos pelo Sistema de Justiça para o Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto na Comarca de Marilândia do Sul.....	145
<b>Quadro 21</b> – Particularidades na Execução de Medidas Socioeducativas na Comarca de Marilândia do Sul/PR.....	160
<b>Quadro 22</b> - Desafios vivenciados na Comarca de Marilândia do Sul na Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.....	162

## LISTA DE ABREVIATURAS

CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MSE-MA	Medidas Socioeducativas em Meio Aberto
NGI	Núcleo de Gestão de Informação
NOB	Normas Operacionais Básicas
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PPAS	Piso Paranaense de Assistência Social
PSC	Política Nacional de Assistência Social
PSE	Proteção Social Especial
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
SAS	Secretaria de Ação Social
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>CAPÍTULO I: ESTADO, TERRITÓRIO E GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I</b> .....	25
1.1 O ESTADO BURGUEÊS E SUAS CONTRADIÇÕES.....	25
1.2 O NEOLIBERALISMO E O ESTADO PENAL NO BRASIL .....	30
1.3 APROPRIAÇÃO NEOLIBERAL DA PROPOSTA DESCENTRALIZADORA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	45
1.4 CATEGORIA TERRITÓRIO AUXILIANDO A PENSAR AS PARTICULARIDADES DE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I .....	51
1.4.1 Califórnia.....	65
1.4.2 Marilândia do Sul .....	67
1.4.3 Mauá da Serra .....	69
1.4.4 Rio Bom .....	71
<b>CAPÍTULO II: A SOCIOEDUCAÇÃO NO BRASIL</b> .....	74
2.1 A GÊNESE DE UMA POLÍTICA VOLTADA PARA ADOLESCÊNCIA FUNDADA NO RACISMO E NA CRIMINALIZAÇÃO DOS POBRES.....	74
2.2 BRASIL REPÚBLICA E A ORIGEM QUE HOJE ENTENDE-SE POR MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS .....	83
2.3 TRANSIÇÃO DA DOUTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR À PROTEÇÃO INTEGRAL E O LUGAR DOS ADOLESCENTES AUTORES DE ATOS INFRACIONAIS.....	95
<b>CAPÍTULO III: POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: INTERFACE ENTRE SUAS E SINASE</b> .....	112
3.1 SUAS: INCLUSÃO DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	114
3.2 SINASE: TENTATIVA DA EFETIVAÇÃO DE UMA POLÍTICA COM BASE NA DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL .....	126
3.3 ESTUDO DE CASO: A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I DA COMARCA DE MARILÂNDIA DO SUL.....	126

3.3.1 A Organização da Política Socioeducativa na Comarca de Marilândia do Sul .....	139
3.3.2 Atividades Desenvolvidas: educação ou sanção? .....	145
3.3.3 Particularidades na execução de medidas socioeducativas em municípios de pequeno porte: Comarca de Marilândia do Sul/PR.....	159
3.3.4 A Execução de Medidas Socioeducativas em Municípios Pequenos: Desafios Vivenciados.....	161
3.3.5 As possibilidades encontradas nos municípios da Comarca de Marilândia do Sul/ PR.....	164
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>166</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>174</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>174</b>

## INTRODUÇÃO

Escrever sobre municípios de pequeno porte foi, antes de tudo, uma escolha embasada na experiência pessoal da pesquisadora, que percebe as nuances da sociabilidade em municípios pequenos através de suas particularidades desde o vínculo estreito entre os moradores, as paisagens naturais, o estilo pacato de organização, mas que também sofre enfrentamentos diários pela ausência do Estado, que torna a sobrevivência nestes territórios muito adversa. Igualmente ocorre com a adolescência em cumprimento de medidas socioeducativas nestas cidades, como será demonstrado ao longo desta dissertação, que não tem a garantia de acesso à uma política socioeducativa como é proposta pela legislação em vigor, posto que muitas vezes não há aplicabilidade desta em razão do território vivido e a ausência de investimentos da federação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em seu Art. 103, classifica o ato infracional como toda conduta descrita como crime ou contravenção penal, praticada por criança ou adolescente. A consequência jurídica deste ato, quando praticados por adolescentes, é as Medidas Socioeducativas, enquanto um mecanismo de responsabilização. Além da responsabilização pelo ato infracional cometido, a legislação através do próprio ECA e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), aborda o caráter educativo das medidas socioeducativas. Prevê, ainda, a formação de uma rede de proteção objetivando um acompanhamento sistematizado ao adolescente e sua família, a fim de lhe proporcionar acesso aos direitos sociais. Há um cuidado aqui em referir-se ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto enquanto um sujeito que foi atribuído a autoria de um ato infracional, em consonância com o ECA.

As medidas socioeducativas, especialmente as que são executadas em meio aberto, passaram a ser contempladas pela assistência social na esfera municipal através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, que elencou a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA) como itens a serem atendimentos pela Proteção Social Especial de Média Complexidade, sendo desenvolvidas através do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Atualmente, na Comarca de Marilândia do Sul, somente um município possui CREAS. Nos demais municípios que participaram deste estudo, a execução e acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto ocorre no órgão gestor da Secretaria Municipal de Assistência Social, onde concentra-se às atividades pertinentes à execução da Política Socioeducativa.

É importante apresentar que a Comarca de Marilândia do Sul foi formada a partir da Lei nº 1.542 de 14 de dezembro de 1953 pelos municípios de Marilândia do Sul (8.855 habitantes), Califórnia (8.069 habitantes), Mauá da Serra (8.553 habitantes) e Rio Bom<sup>1</sup> (3.334 habitantes). Ou seja, todos os municípios são de pequeno porte, o que direciona a escassez de equipamento de Proteção Social Especial em seus territórios.

Faz-se imperioso abordar esta realidade no meio acadêmico, posto que segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE (2010), 45,1% dos municípios brasileiros possuem até dez mil habitantes. Os dados tornam-se ainda mais inquietantes no Estado do Paraná, no qual 78,2% dos municípios possuem até vinte mil habitantes, onde residem 24,6% da população total do Estado.

Neste sentido, pensar a execução de uma política socioeducativa em municípios de pequeno porte, torna-se ainda mais latente, uma vez que não se trata de uma realidade isolada, pelo contrário, é expressivo o número de municípios pequenos no Brasil e, especialmente, no Paraná.

Veja que quando se trata de execução de medida socioeducativa em meio aberto nos municípios de pequeno porte estudados nesta dissertação, depara-se que há município com um percentual de 2,17% de adolescentes que cumpriram medida socioeducativa em meio aberto no ano de 2018. Enquanto outros dois possuem no mesmo período 0,47% e 2,07%. Trata-se de dados importantes de serem considerados e que intensificam o debate da política socioeducativa em municípios de pequeno porte.

A política socioeducativa aqui tratada, perpassa pelas reflexões de Pereira, Zamora e Alapanian (2012), no qual aproxima-se da constituição de um campo investigativo, o campo socioeducativo, posto que há vasta produção científica que

---

<sup>1</sup> Por decorrência da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Pacto Federativo, proposta pelo governo federal ao Senado, há a previsão de extinção dos municípios com até 5 mil habitantes que não tenham autonomia financeira, ou seja, que não possuam arrecadação própria menor que 10% da receita total, no qual o município de Rio Bom será um dos atingidos, caso a proposta seja aprovada.

alcança a compreensão da formação de uma política socioeducativa a partir do campo legislativo, bibliográfico e do há delineado para a execução de medidas socioeducativas em vigor no país. Há que se considerar também que o modelo atual em funcionamento prevê a articulação de uma rede de atendimento, atribuindo a característica transversal essencial para a constituição da política socioeducativa proposta nesta dissertação.

A escolha por delimitar a pesquisa à Comarca de Marilândia do Sul converge com o fato da pesquisadora ter atuado no município de Marilândia do Sul por quase cinco anos, majoritariamente na Proteção Social Especial. As reflexões permeadas nesta atuação incidiram, sobretudo, na execução da política socioeducativa e nos desafios vivenciados na condução desta, que apresentaram particularidades no bojo do território vivido, ou seja, em município pequeno. Colocou-se como uma questão intrigante como os demais municípios pequenos executavam a política socioeducativa em seus territórios, apesar dos singulares e particulares desafios e potencialidades.

Minayo (2003, p. 17) aponta que “nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema na vida prática.” Ou seja, o fomento da investigação científica galga suas bases na realidade, no qual encontra-se suas razões e objetivos. Esta reflexão mais uma vez torna-se verdadeira, pois a partir da vivência cotidiana, deparando-se com uma problemática na execução de medidas socioeducativas em um município de pequeno porte é que se considerou a necessidade de investigação e aprofundamento, utilizando-se como um caminho a pesquisa acadêmica. Por isso, elegeram-se como o problema desta pesquisa: Como vem sendo executada a política socioeducativa concernente às medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios que compõem a Comarca de Marilândia do Sul?

E delimitou-se como objetivo geral: Analisar como é executada a política socioeducativa nos municípios de pequeno porte que compõem a Comarca de Marilândia do Sul/PR. E enquanto objetivos específicos: Refletir acerca do conceito de território particularizando a questão dos municípios de pequeno porte; Resgatar o contexto social e histórico que delineiam a política voltada aos adolescentes autores de atos infracionais no Brasil; Demonstrar os aspectos jurídicos, educativos e sociais que envolvem as medidas socioeducativas em meio aberto na atualidade; Levantar informações acerca das similaridades e diferenças da execução das medidas socioeducativas nos municípios estudados; Conhecer as potencialidades e limites

vivenciados pelas equipes que executam as medidas socioeducativas em meio aberto em municípios de pequeno porte.

Para alcançar estes objetivos, inicialmente buscou-se analisar como o Estado burguês se compõe e suas contradições, que refletem diretamente no atendimento ao adolescente, especialmente com o neoliberalismo e o Estado Penal em âmbito nacional, que direcionam para a descentralização político-administrativa. Por isso, tornou-se fundamental também discutir o território e apresentar o recorte utilizado para pesquisa de campo nesta pesquisa.

Ademais, a pesquisadora desta dissertação também havia observado em sua experiência profissional que havia uma precarização na execução deste serviço, agravados pela condição de município de pequeno porte. Então, considerou-se como essencial a discussão sobre o desdobramento do território no Estado burguês e as características das pequenas cidades, que as particularizam em relação aos grandes centros urbanos, sem perder de vista que há categorias eleitas para análise e discussão neste trabalho que permeiam a relação estrutural do capitalismo, do Estado burguês e penal que ocorrem em todos os territórios. Estes primeiros pontos de discussão configuraram-se no Capítulo I, intitulado: Estado, Território E Gestão Das Políticas Sociais Em Municípios De Pequeno Porte I.

O Capítulo II “A Socioeducação no Brasil”, buscou preliminarmente conhecer o passado que permeia a infância e adolescência no Brasil, que demonstra muitos ranços que persistem ainda hoje. Por isso, optou-se por conhecer a historicidade que envolve a infância e adolescência brasileira, sobretudo nas respostas dadas pelo Estado aos sujeitos menores de 18 anos que lhes foram atribuídas algum crime ou contravenção penal. Isso porque a historicidade da infância e adolescência no Brasil igualmente incide nestes adolescentes que vem sendo atendidos pelos municípios que compõem a Comarca de Marilândia do Sul/PR e as configurações que norteiam o serviço protetivo de socioeducação que lhes tem alcançado.

É importante também pontuar que a visão adotada neste estudo a respeito dos sujeitos a quem foram atribuídos a autoria de atos infracionais, segue Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), que considera que o Estado falhou com estes adolescentes, uma vez que em sua maioria não conseguiu lhes assegurar cuidado e proteção.

Como a execução das medidas socioeducativas em meio aberto ocorre no âmbito da política de Assistência Social, elencou como essencial discorrer também sobre a interfase do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com o SINASE e

em seguida conhecer a realidade posta nos municípios de pequeno porte, que ficou registrado no Capítulo III: Política Socioeducativa em Municípios de Pequeno Porte: Interface entre SUAS e SINASE. Neste capítulo, a pesquisa de campo aparece com mais intensidade e é interessante pautar adiante sobre como ocorreu este processo.

Diante da estruturação desta dissertação, pode-se afirmar que trata-se de uma pesquisa qualitativa, que Minayo (2003) explicita como a aproximação entre sujeito e objeto e atua no nível dos significados e das estruturas, compreendendo-as como ações humanas objetivadas, permitindo a interpretação dos fenômenos de maneira minuciosa, enquanto esses podem ser apreendidos como situações que precisam ser desveladas pelo pesquisador.

A intencionalidade dos objetivos mencionados, revela-se a partir de um esforço em coletar dados da realidade proposta a se conhecer e analisar a política socioeducativa, especificamente nos municípios que compõem a Comarca de Marilândia do Sul/PR. Desta forma, foi utilizado o estudo de caso, que “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (GIL, 2008, p. 54). Na perspectiva do autor, o estudo de caso “é encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos”. Frente a isto, fez-se imprescindível o desenvolvimento de pesquisa de campo, a qual se pautou em pesquisa documental e entrevistas com sujeitos que coordenam a execução das medidas em meio aberto nos municípios da Comarca. Considerou-se que esses instrumentos auxiliariam na compreensão do objeto de pesquisa em questão.

Para ampliar e aprofundar a compreensão da pesquisa, buscou-se o levantamento de dados que possibilitem traçar um perfil da Comarca estudada, tanto da região quanto das particularidades de cada município, para que se construa elementos que tragam possíveis peculiaridades na formulação e execução de políticas sociais nestes territórios. Para tal, foi utilizada pesquisa documental, considerada por Gil (2008) a busca de fontes em documentos que não receberam trato analítico, utilizando-se de documentos de primeira mão, como o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo dos municípios da Comarca de Marilândia do Sul/PR.

Inicialmente, foi solicitado aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente de cada município da Comarca os Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo, bem como os demais documentos que os conselhos tivessem em

seus arquivos que possibilitem a compreensão inicial de como fora desenhada o atendimento socioeducativo em cada município. O mesmo foi realizado em conjunto com as Secretarias de Assistência Social dos municípios, considerando que poderiam ter informações pertinentes. É importante aqui destacar que o município de Mauá da Serra não aceitou participar da pesquisa.

Além disso, foi previsto a solicitação dos órgãos gestores a concessão de entrevistas com os servidores responsáveis pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto de cada município da Comarca de Marilândia do Sul/PR, com formação em Serviço Social, englobando o universo de cerca de quatro sujeitos, que são apresentados como no quadro que segue para melhor visualização durante toda a pesquisa:

Quadro 1 – apresentação dos municípios correspondentes aos sujeitos entrevistados

<b>Município</b>	<b>Sujeito</b>
Município 1	Assistente Social 1
Município 2	Assistente Social 2.1 Assistente Social 2.2
Município 3	Assistente Social 3

Fonte: a pesquisadora

Como entrevista entende-se o conceito de Minayo:

A entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despreocupada e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos - objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada. (2003, p.57).

As entrevistas ocorreram em março de 2019. Considera-se que a realização dessas entrevistas propiciou reflexões importantes, através de uma análise pautada no materialismo histórico e dialético, pois pondera-se que este método é capaz de garantir análises críticas da realidade, situando-a em um contexto histórico, político e social, justamente por levar em conta a realidade em seu movimento.

Neste sentido, parte-se do real e do concreto, a partir da perspectiva de Marx (1974, p. 76) “Parece que o correto é começar pelo real e pelo concreto, que são a pressuposição prévia e efetiva”, veja que faz-se essencial considerar a realidade, mas compreendendo suas determinações para não se correr o risco de uma busca por uma análise por si só, sem profundidade. Marx (1974, p. 77), exemplifica esta questão da análise a partir de sua experiência:

Assim, se começássemos pela população, teríamos uma representação caótica do todo e, através de uma determinação mais precisa, através de uma análise, chegaríamos a conceitos cada vez mais simples; do concreto idealizado passaríamos a abstrações cada vez mais tênues até atingirmos determinações as mais simples.

Por isso, ele considerava que após se chegar às determinações mais simples, era fundamental realizar uma nova “viagem” de modo inverso, de forma que além desta totalidade por si só, fosse observada as determinações e relações diversas que a compõe. Segundo Marx (1974, p. 77) “No primeiro método, a representação plena volatiliza-se em determinações abstratas; no segundo, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto por meio do pensamento.”

Neste ponto de vista, encontra-se o que é real e concreto. Como Marx (1974, p.77) coloca “O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso.” É essencial, portanto, que o que se há de concreto seja refletido na realidade posta, como está se propondo nesta pesquisa ao se analisar a execução de medidas socioeducativas em municípios de pequeno porte I, utilizando-se um recorte de municípios com esta características para ser estudado.

Destarte, após as análises da historicidade e do contexto em que a política socioeducativa e as medidas socioeducativas em meio aberto estão inseridas hoje, foi proposto conhecer e analisar o que há de concreto, por meio das múltiplas determinações, nos municípios da Comarca de Marilândia do Sul/PR neste objeto de estudo. Por isso é importante estabelecer categorias analíticas, que Gil (2008) define como a organização das respostas obtidas na pesquisa para serem adequadamente analisadas, através do agrupamento dos dados.

Já Oliveira (1988, p.79) afirma que “as categorias são conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações”, ou seja, para analisar a realidade concreta, pode-se utilizar as categorias, que incidirá em um direcionamento crítico, como demonstra o autor:

As categorias estão relacionadas com o contexto de relações sociais, que por sua vez, são relações antagônicas, contraditórias. Portanto, não são um fim em si mesmas, mas devem corresponder às condições concretas de cada tempo e lugar. [...]. São constituídas a partir de um contexto de relações sociais que por sua vez são relações contraditórias, ou seja, as categorias estão historicamente relacionadas com o movimento da sociedade e a todo seu contexto social, político, econômico, ideológico. (OLIVEIRA, 1988, p. 80)

Por fim, observa-se que a análise a partir de categorias considera o movimento dialético da realidade, a partir das relações sociais antagônicas, pautando-se nas condições concretas do tempo e espaço a ser estudado.

Aponta-se a contradição como uma categoria analítica, pois encontra-se arraigada à sociedade burguesa. Para existir a burguesia, é necessário existir o proletariado. Desta relação contraditória, resulta os reflexos da questão social e, portanto, as políticas sociais, que percorre para a assistência social e as medidas socioeducativas em meio aberto. Conforme Cury (1985, p. 30)

A contradição é destruidora, mas também criadora, já que se obriga à superação, pois a contradição é intolerável. Os contrários em luta e movimento buscam a superação da contradição, superando-se a si próprios. Na superação, a solução da contradição aparece enriquecida e reconquistada em nova unidade de nível superior. Cada coisa é uma totalidade de movimentos e de momentos e elementos provenientes de suas relações, de sua gênese e de sua abertura.

Cury (1985) entende que a sociedade capitalista é movida pelo desenvolvimento das contradições, que também move a luta de classes na transformação social e por isso que a sociedade avança. Arraigada a isto, encontra-se a categoria totalidade, fundamental para a análise do real:

Na totalidade, cada realidade e cada esfera dela são uma totalidade de determinações, de contradições atuais ou superadas. Cada esfera da realidade está aberta para todas as relações e dentro de uma ação recíproca com todas as esferas do real. Mas a totalidade sem contradições é vazia e inerte, exatamente porque a riqueza do real, isto é, sua contraditoriedade, é escamoteada, para só se levarem em conta aqueles fatos que se enquadram dentro de princípios estipulados a prior. A consideração da totalidade sem as contradições leva a colocar a coerência acima da contradição. Nesse caso, o objeto de conhecimento ganha em coesão e coerência, em detrimento, porém, do que há de conflituoso nele. E o privilegiamento da contradição revela a qualidade dialética da totalidade. (CURY, 1985, p. 35).

Há que se elencar também como importante categoria de análise na pesquisa proposta a mediação, definida por Moraes e Martinelli (2012) como uma das categorias centrais da dialética, compondo o bojo da ontologia do ser social e que possui dupla dimensão. Uma ontológica, presente em qualquer realidade, independente do conhecimento do sujeito. Outra reflexiva, engendrada pela razão, indo além da imediaticidade, ou seja, da aparência, indo em busca da essência, tornando-se fundamental construir intelectualmente mediações para reconstruir o movimento do objeto.

As autoras colocam que a compreensão desta categoria pressupõe a leitura dos determinantes fundamentais da ontologia do ser social. Para Moraes e Martinelli (2012, p. 03), mediação está presente na sociabilidade do ser social e “sustenta-se na perspectiva da relação homem (ser social) e natureza (ser natural), primado econômico do ser social, ou seja, o trabalho assume o primado de condicionador da existência humana.”

As mediações que estruturam o ser social no movimento do real, pode ser expressa partir do singular, universal e particular. Isso porque, como explicam Moraes e Martinelli (2012), o ser social, apesar de obter um caráter de universalidade, se expressa em cada complexo de modo particular, afirmando que:

É na dialética entre o universal e o singular que se encontra a chave para desvendar o conhecimento do modo de ser do ser social. Lukács chama essa dialética de particularidade- caracteriza-se como um campo de mediações. Ou seja, esse campo de mediações nos permite realizar aproximações sucessivas ao real e, assim, negar a facticidade/imediaticidade que permeia a singularidade do ser social, desvelando as forças e processos que determinam a gênese e o modo de ser (funcionamento) dos complexos e fenômenos que existem em uma determinada sociedade. “O particular é a expressão lógica das categorias de mediação entre os homens singulares e a sociedade” (LUKÁCS, 1978, 93). Ou seja, a particularidade opera no âmbito do ser social entre a vida singular de cada homem e sua vivência genérica.

Importante aqui registrar que o resultado exposto nesta dissertação foi fruto do próprio movimento dialético da realidade, a partir de reflexões pautadas nas disciplinas realizadas na Pós Graduação *Stricto Sensu* de Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, na disciplina especial cursada na Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, nas experiências profissionais, nas orientações e no momento do Exame de

Qualificação, o que denota a pluralidade de contribuições sobre a temática, expressas nesta pesquisa.

## **CAPÍTULO I**

### **ESTADO, TERRITÓRIO E GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I**

Este capítulo disserta sobre elementos fundamentais para a compreensão de uma proposta de política socioeducativa a partir da execução de medidas socioeducativas em meio aberto em municípios de pequeno porte. Isso porque as bases fundantes do Estado Neoliberal definem como ocorre hoje a execução deste serviço no território, então, é importante pormenorizar esta categoria em sua historicidade e intencionalidades, a partir de um projeto neoliberal, para compreender o que será abordado no Capítulo II. Deste modo, na perspectiva do Estado burguês, encontra-se o Estado Penal, que incide decisivamente na oferta das medidas socioeducativas e da política social e no seu caráter de controle social da população, especialmente pobre e negra no Brasil.

Os elementos resultantes deste projeto que avança no Brasil refletem drasticamente nos territórios vividos pela população, categoria que por vezes é tratada com certo desmazelo no campo das políticas públicas, não sendo considerada a partir da perspectiva de território vivido, com características peculiares de cada território, sejam históricas, culturais, regionais, naturais e de constituição de vida política e social, ou até mesmo pelo seus portes, como é o caso da Comarca de Marilândia do Sul/PR, que será apresentada neste Capítulo.

Trata-se de pontos importantes de conceituação e compreensão para se avançar na discussão da gestão de política social e na oferta de uma política socioeducativa em municípios de pequeno porte.

#### **1.1 O ESTADO BURGUEÊS E SUAS CONTRADIÇÕES**

Opta-se em utilizar os estudos com base no materialismo histórico e dialético para abordar o Estado por possuírem uma postura crítica sobre o poder político e a classe burguesa que foge de visões aparentemente ingênuas sobre uma suposta neutralidade estatal, que normalmente são baseados em princípios liberais ou positivistas. Pauta-se, portanto, do pressuposto de que o Estado não é neutro e

representa uma classe social, consolidando suas relações materiais, as quais são subsidiadas por elementos que estão nas esferas ideológicas, jurídicas e políticas.

Para Friedrich Engels (1985) em *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, de 1894, o surgimento do Estado possui uma junção com as antigas *gens*, advindas das sociedades gentílicas, tratando-se de uma organização simples, em que se adequava às condições sociais em que se engendravam, estas representavam “um agrupamento espontâneo, capaz de dirimir todos os conflitos que possam nascer no seio da sociedade a que corresponde”. (ENGELS, 1985, p. 178). Portanto, não havia dominação e servidão.

Na convicção de Gruppi (2001), Engels afirma que a gênese do Estado moderno capitalista está intimamente ligada à origem da família e da propriedade privada. E a formação da sociedade e da família marcham juntas, visto que a sociedade organiza as relações entre os sexos para sua própria vida e sobrevivência, bem como para suas necessidades econômicas; em contrapartida, o surgimento da sociedade primitiva coincide com a regulamentação das relações suas segundo normas determinadas (GRUPPI, 2001) Como pode-se ver de acordo com Engels (1985, p. 28), a sociedade atravessou fases que ele organizou a partir dos estudos de Morgan sobre a pré-história:

Estado Selvagem. — Período em que predomina a apropriação de produtos da natureza, prontos para ser utilizados; as produções artificiais do homem são, sobretudo, destinadas a facilitar essa apropriação. Barbárie. — Período em que aparecem a criação de gado e a agricultura, e se aprende a incrementar a produção da natureza por meio do trabalho humano. Civilização. — Período em que o homem continua aprendendo a elaborar os produtos naturais, período da indústria propriamente dita e da arte.

Em sociedades tribais, conforme Engels (1985) não existia a propriedade privada e a subordinação da mulher, inclusive a descendência é por linha materna, uma vez que a relação parental entre mãe e filhos é muito mais clara do que entre pai e filhos. A propriedade privada inicia quando o caçador e criador de gado entende-se proprietário de seus rebanhos. Vale salientar que na divisão de trabalho<sup>2</sup> da tribo, a caça já era uma atribuição de homens.

---

<sup>2</sup> A divisão de trabalho é entendida neste momento como contextualizada por Engels e Marx (1998) que se faz através da natureza, a partir de disposições naturais como exemplo o vigor corporal, ou das

Seguindo o raciocínio proposto, a formação da propriedade privada tem como consequência a descendência por linha paterna e a sucessão da herança é de pai para filho, surgindo a subordinação da mulher, pois a família<sup>3</sup> passa a reconhecer o pai como autoridade suprema. Entretanto, com o desenvolvimento da economia, surgem diferenciações econômicas e de classes no interior de toda descendência familiar ocasionando uma crise na ordem gentílica, ou seja, na descendência e/ou “gens”.

Isto porque, como Marx e Engels (1998) explicam, a própria divisão do trabalho enquanto atividade exclusiva e determinada, sendo ao homem imposta e tornando-se uma fixação de atividade social (diferentemente da divisão do trabalho enquanto aptidões naturais), geram conflito uma vez que acabam sendo destinados a indivíduos diferentes, sendo que a única possibilidade de evitar conflito é a abolição da divisão do trabalho. Os pensadores prosseguem argumentando que a divisão do trabalho envolve também a “contradição entre o interesse do indivíduo isolado ou da família isolada e o interesse coletivo de todos os indivíduos que mantêm relações entre si” (MARX; ENGELS, 1998, p. 28). E é neste momento que surge a organização do Estado. Por isso, Engels (1985, p. 190) afirma:

Acabava de surgir, no entanto, uma sociedade que, por força das condições econômicas gerais de sua existência, tivera que se dividir em homens livres e escravos, em exploradores ricos e explorados pobres; uma sociedade em que os referidos antagonismos não só não podiam ser conciliados como ainda tinham que ser levados a seus limites extremos. Uma sociedade desse gênero não podia subsistir senão em meio a uma luta aberta e incessante das classes entre si, ou sob o domínio de um terceiro poder que, situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal. O regime gentílico já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes, e substituído pelo Estado.

Marx e Engels (1998) sinalizam que a necessidade do Estado justifica-se no conflito de interesses e na contradição ocasionado por ele através do interesse particular contrapondo-se ao interesse coletivo, sendo o Estado uma forma

---

necessidades e até mesmo o acaso. A divisão de trabalho propriamente dita ocorre por meio da divisão entre trabalho material e trabalho intelectual, que não é o caso em tempos tribais.

<sup>3</sup> Com o termo latino “família” entendia-se a propriedade: os escravos, o gado, a propriedade em seu conjunto, além de toda a parentela. E o pai tinha autoridade absoluta sobre a vida dos filhos e da mulher, além da dos escravos. (GRUPPI, 2001)

independente de manifestação do interesse coletivo, mantendo por base concreta os laços existentes nos seguimentos familiares e tribais, como: laços sanguíneos, linguagem, divisão do trabalho em larga escala, dentre outros interesses (especificamente o interesse das classes já condicionadas pela divisão do trabalho).

De forma bem clara e didática, Gruppi (2001) iluminado pelo pensamento de Engels, explica que a gênese do Estado ocorre quando há uma diferenciação da posição dos homens nas relações de produção. Tem-se de um lado os escravos e do outro o proprietário de escravos, assim como em uma parte há o proprietário da terra, e de outra o trabalhador que nela trabalha subjugados pelo proprietário. Estas situações determinam a formação de classes sociais e, conseqüentemente, a luta de classes. É a classe que possui a propriedade dos principais meios de produção deve institucionalizar sua dominação econômica através de organismos de dominação política, com tribunais, forças repressivas e estruturas jurídicas. Nas palavras de Engels:

Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado (ENGELS, 1985, p. 193).

Marx considera a sociedade capitalista, pela qual ele delimita como estar se “dividindo cada vez mais em dois grandes campos inimigos [...]: burguesia e proletariado” (MARX, 1996, p.67). Diante desta divisão, ele considera o Estado como classista, porque será sempre o representante de uma classe e não da sociedade de modo geral. Na sociedade capitalista, a classe dominante é a burguesia, diante disso Marx é incisivo ao colocar que “o poder político do Estado representativo moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 1998, p. 96). Eles ainda apontam:

Segue-se que todas as lutas no âmbito do Estado, a luta entre a democrática, aristocracia e a monarquia, a luta pelo direito ao voto,

etc. etc., nada mais são do que forma ilusórias sob as quais são travadas as lutas efetivas entre as diferentes classes [...] segue-se também que toda classe que aspira à dominação, mesmo que essa dominação determina a abolição de toda a antiga forma social e da dominação em geral, como acontece com o proletariado, segue-se portanto que essa classe deve conquistar primeiro o poder político para apresentar por sua vez seu interesse próprio como sendo o interesse geral, sendo obrigada a isso no primeiro momento.

Nesta perspectiva, Gruppi (2001) condensa que o Estado é a expressão da dominação de uma classe e a necessidade de regulamentar juridicamente a luta de classes para manter um certo equilíbrio entre as classes em conformidade com a correlação de forças existente, objetivando que a luta de classes não se torne algo dilacerante. Por esta ótica, é a estrutura econômica que determina o Estado, uma vez que também é o garantidor das relações econômicas e é determinado pelas relações de produção capitalista, ao passo que também atua juridicamente na estruturação da sociedade. Segundo Marx e Engels (1998, p. 98):

Através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil; mas este Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior, para garantir recíproca de sua propriedade e de seus interesses.

Diante do exposto, é interpretado na teoria marxista de que o sistema jurídico e o aparato militar e policial são meios de regulação para defender os interesses da classe dominante, objetivando exercer uma função repressiva, sendo esta a função do Estado, assim como já fora utilizado ao longo da história para defender os interesses dominantes:

O poder estatal centralizado, com os seus órgãos onipotentes: o exército permanente, a polícia, a burocracia, o clero e a magistratura – órgãos criados segundo o plano de divisão sistemática e hierárquica do trabalho – procede dos tempos da monarquia absoluta e serviu à nascente sociedade burguesa como uma arma poderosa em suas lutas contra o feudalismo. (MARX, 1999, p. 84).

Se o Estado é dominado por uma lógica burguesa, que busca mecanismos para parecer defender os interesses gerais da sociedade quando na realidade é um Estado classista, esta manifestação ocorre também em relação às medidas socioeducativas, sejam elas de meio aberto ou fechado. Conforme Marx e Engels

(1998), as lutas de classes estiveram sempre em todas as sociedades, há sempre um opressor e um oprimido, nos casos das medidas socioeducativas, inseridas no âmbito do Estado que está sob o poder da classe dominante, pode-se compreender que os sujeitos em cumprimento deste serviço do Estado são pertencentes a classe dominada.

Assim, segundo Wolff (2005), a ausência de um olhar crítico da totalidade impede de analisar esta questão com a profundidade que ela merece, pois, a vulnerabilidade que a classe trabalhadora vive se manifesta também nas relações com o sistema judicial e criminal, sendo importante analisar as imposições judiciais através das relações de poder e como um fato político, que vai muito além de um fator jurídico.

Deste modo, é possível sintetizar que o Estado burguês “é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes” (LENIN, 1986, p. 05), a medida em que “é um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma ‘ordem’ que legaliza e consolida esta submissão, amortecendo a colisão das classes” (LENIN, 1986, p. 05).

Sabendo que o Estado vem sendo orquestrado por esta lógica e que as medidas socioeducativas, especialmente em meio aberto, foram pensadas para compor esta ordem legalizadora para consolidação da submissão da classe dominada, torna-se indispensável compreender minimamente como o Estado se organiza na oferta deste serviço visando a concretização da dominação burguesa também na adolescência do Brasil, justificando a discussão do próximo tópico sobre o neoliberalismo e o estado penal brasileiro, que reflete no direcionamento das medidas socioeducativas.

## 1.2 NEOLIBERALISMO E ESTADO PENAL NO BRASIL

Para visualizar o Estado na sociedade contemporânea, cabe, ao menos uma menção ao fato de que o “Estado foi capturado pela lógica do capital monopolista – ele é o seu Estado” (NETTO, 2011, p. 26) e como tal, para ser funcional ao capitalismo atendendo suas finalidades econômicas, ele “opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista” (NETTO, 2011, p.26).

Netto (2011) esclarece que o Estado passa a ter como uma condição de primeira ordem para a ampliação da reprodução do capitalismo a garantia da conservação física da força de trabalho, seja ocupada ou excedente, para sua preservação e controle contínuos. E através do exposto que a “questão social” se torna objeto de intervenção contínua e sistemática por parte do Estado, sendo alvo de políticas sociais. As políticas sociais, portanto, administram a questão social conforme as demandas monopolistas.

Montaño (2012) aponta que em um determinado período da história<sup>4</sup>, a questão social no capitalismo monopolista foi conduzida por um modelo de Estado de Bem-Estar, onde o tema deixa de ser tratado como alvo de repressão dos sujeitos e é considerado como uma consequência do insuficiente desenvolvimento social e econômico, necessitando de políticas sociais estatais para seu enfrentamento no sentido de melhor distribuição de renda. A estratégia neste período é de intervenção do Estado visando dois caminhos: atender algumas demandas da população atingida pelos reflexos da questão social; e criar condições para o trabalho e consumo, incentivando a contensão do desemprego e a descontinuidade dos sujeitos assistidos pelos sistemas de políticas sociais.

Neste sentido, adota-se a ideia de que o Estado obedece a lógica do sistema capitalista, inclusive ofertando políticas sociais para a classe trabalhadora para sua manutenção e reprodução da força de trabalho, o que os leva a ofertar serviços que nem sempre são de interesse da população usuária, mas sim da classe burguesa. A assistência social neste contexto pode ser considerada uma política social ofertada pelo Estado que possui um viés capitalista.

No entanto, em um novo contexto de crise, o Estado monopolista se reorganiza a partir de uma perspectiva cunhada na desresponsabilização do Estado mediante a garantia dos direitos sociais, atingindo frontalmente os sistemas de

---

<sup>4</sup> Em seu artigo Montaño (2012) desenvolve um resgate histórico sobre a questão social, apontando que em 1601, a Inglaterra promulgou a Lei dos Pobres, centrado nas igrejas católicas, com o objetivo de amparar os trabalhadores pobres. Mas em 1834 o Parlamento inglês reviu esta lei e passou a interpreta-la como uma forma de agravar a situação de pobreza no país, pois o sujeito que recebia assistência ficaria acomodado a tal benefício. Então, a pobreza iniciou uma fase em que era reprimida e castigada por ser considerada uma questão meramente delitiva e de criminalização da pobreza. Houve a transição das ações filantrópicas para a repressão e reclusão dos pobres. Já no capitalismo concorrencial a questão social era vista como um fator isolado que ocorria naturalmente ou em decorrência do comportamento dos sujeitos por ela atingida, sendo o tratamento e o enfrentamento realizados por organização de ações filantrópicas segmentadas, com foco moralizador e comportamental.

políticas sociais. O neoliberalismo surge, portanto, como uma reação teórica e política ao modelo de desenvolvimento baseado na intervenção do Estado, logo após a II Guerra Mundial na região da Europa e da América do Norte, em que o capitalismo imperava. O texto balizador do neoliberalismo foi O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, de 1944, em que o autor faz um ataque fervoroso contra “qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.” (ANDERSON, 1995, p. 09).

Para Teixeira (1996), este foi o ponto em que os neoliberais retomaram a tese clássica de que o mercado é a única instituição capaz de orientar racionalmente a questão social. Neste sentido, demonstra-se a preocupação da teoria neoliberal em demarcar o mercado como um mecanismo inigualável para estruturar e coordenar decisões, sejam de produção ou de investimento social, tornando-o essencial para solucionar as problemáticas empregatícias e de renda na sociedade.

Entretanto, o ideário liberal, propriamente dos discípulos de Hayek, não encontrou respaldo no período pós-guerra até meados dos anos 1970, como resgata Negrão (1998), sendo este momento marcado pelo *welfare state*, que desde o século XIX vinha se construindo em função das lutas reivindicatórias dos trabalhadores e das classes populares, consolidando-se e ampliando-se a democracia do Estado, com o alargamento do sufrágio universal e a pauta da cidadania mais concreta do que o Estado liberal oferecia<sup>5</sup>.

Conforme Negrão (1998), constatou-se que este processo de democratização em conjunto com a ampliação dos direitos sociais e políticos dos cidadãos, ameaçou à acumulação ampliada do capital. Isto porque a democracia que inicialmente limitou-se à esfera pública, em dado momento expandiu-se para os setores privados, confrontando-se com os interesses da burguesia, como é possível verificar em países com capitalismo avançado do período, por exemplo Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Estados Unidos, Holanda e Suécia, onde através de pressão de trabalhadores aconteceram diversas conquistas que foram inscritas como legislações, comprovando-se que a democratização efetivamente implica na ampliação de direitos das classes trabalhadoras, o que teria provocado reações por parte do capital ao notar seu espaço de manobra reduzir-se.

---

<sup>5</sup> Sobre a concepção do *welfare states* como conquista dos trabalhadores, Negrão (1998) aponta como não consensual, embora afirme que poderia ser considerada majoritária.

Diante deste cenário, Negrão (1998), avança demonstrando que o capitalismo, ao perceber os rumos que a conjuntura estava tomando, respondeu através da produção, modificando o processo de trabalho quanto as relações sociais nas empresas, utilizando-se da racionalização técnica, seja por automação e/ou informatização; da racionalização administrativa-gerencial e da produção globalizada, deslocando os postos de trabalho para onde houvesse menos regulações e sindicatos enfraquecidos. Há de se ressaltar também a intensa precarização das relações de trabalho, bem como a economia de mão de obra ocasionada pelo avanço tecnológico.

Outro campo de reação do capital foi o político-estatal, com o ataque generalizado do *welfare state* e seu modelo de regulação social. É nesse quadro que o neoliberalismo – desde o pós-guerra relegado à insignificância política – ressurgiu e, com suas ideias a respeito do mercado, da concorrência e diminuição do Estado, serve como lubrificante teórico-ideológico para fazer funcionar esse contra-ataque do capitalismo às conquistas dos trabalhadores. (NEGRÃO, 1998, p.36)

É neste contexto que os neoliberais encontram espaço para difundir sua doutrina e seus programas de política econômica. Segundo Anderson (1995), a solução demonstrada foi por manter um Estado forte no sentido de romper com o poder dos sindicatos e no controle do financeiro, mas mínimo em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. Ora, fica evidente que a estabilidade monetária era o principal escopo de qualquer governo na perspectiva neoliberal, sendo indispensável uma disciplina orçamentária, utilizando-se a contenção de gastos com bem-estar e restaurando uma taxa de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para deslegitimar os sindicatos. Além disso, para incentivar os agentes econômicos, era essencial as reformas fiscais, pois proporcionaria redução de impostos sobre os rendimentos mais altos. Tal situação geraria uma nova situação de desigualdade, dinamizando as econômicas avançadas e o crescimento retornaria quando se tivesse restituído a estabilidade monetária e os incentivos.

Porém, como Anderson (1995) assegura, este programa não se implantou de imediato, levando cerca de uma década para tornar-se hegemônico. E Carcanholo (1998) remete que a afirmação concreta do neoliberalismo ocorreu entre o final da década de 1970 e início de 1980, uma vez que a eleição dos governos conservadores

de Thatcher na Inglaterra em 1979 e de Ronald Reagan em 1981 legitimam esta implantação.

O desenvolvimento do processo de internacionalização do capital define o que se chama de globalização da economia, que constitui um novo cenário para a década de 90: crescimento das atividades internacionais das firmas e dos fluxos comerciais, ampla mudança da base tecnológica, fazendo com que alguns autores chegassem a denomina-la Terceira Revolução Industrial; reordenamento dos mercados, com uma maior importância da Ásia; intensificação da circulação financeira, caracterizada pela expansão na mobilidade e na intermediação do capital internacional; predominância das trocas ditas intrasetoriais; reorganização dos grupos industriais em redes de firmas. (CARCANHOLO, 1998, p. 16).

Como Carcanholo (1998) demonstra, intensificou-se a relação entre os países, seja no setor produtivo ou nos fluxos comerciais e financeiros, viabilizando a globalização. Neste contexto, possibilita-se que o neoliberalismo se mostre como único meio para obter êxito nesta configuração.

Behring e Boschetti (2011) analisam que a hegemonia neoliberal, desencadeada pelo processo histórico apresentado, sobretudo nos países capitalistas centrais, não foi capaz de resolver a crise do capitalismo, assim como também não alterou os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme o discurso neoliberal defendia. Por outro lado, as medidas adotadas, tiveram efeitos destrutivos nas condições de vida da classe trabalhadora, visto que provocou o aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais.

E, para se compreender os impactos do neoliberalismo no Brasil é essencial situar o Consenso de Washington e as medidas impostas. Carcanholo (1998) resgata que em novembro de 1989, articulou-se uma reunião entre os membros dos organismos de financiamento internacional – Fundo Monetário Internacional (FMI), BID, Banco Mundial – conjuntamente com funcionários do governo estadunidense e economistas latino-americanos. O objetivo central era avaliar as reformas econômicas implantadas na América Latina e suas conclusões ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”.

Carcanholo (1998) afirma que mesmo o consenso não possuindo um caráter deliberativo, com sagacidade é possível notar que as conclusões serviram como

diretrizes para a atuação dos participantes. Tavares e Fiori (1993, p.18) definiram o Consenso de Washington como:

Um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

Os pontos considerados consensuais entre os participantes foram sintetizadas por NEGRÃO (1998, p.41) e são reconhecidamente regras universais:

1) Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2) focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3) reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4) liberação financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) liberação do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; 7) eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8) privatização, com a venda de empresas estatais; 9) desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e 10) propriedade intelectual.

A partir destes itens enumerados e pensando na análise de Carcanholo (1998) é evidente o caráter neoliberal expresso em cada recomendação. Em relação ao papel do Estado, a proposta paira no equilíbrio fiscal como forma de combater a inflação e os problemas do desequilíbrio externo, incluindo a privatização e o corte drástico nos gastos públicos por meio de racionalização de salários dos funcionários públicos reforma administrativa para “enxugar” o tamanho do Estado e a priorização dos gastos públicos. No que concerne a privatização, através dela é possível garantir a maior eficiência pela iniciativa privada e também gera recursos que podem ser utilizados no pagamento de dívidas estatais. Na área da reforma tributária, recomenda-se que ela seja aplicada em uma base mais ampla, requerendo um imposto menos progressivo, ou seja, quando menos imposto, melhor, quanto menos intervenção no mercado, melhor. De acordo com a ideologia neoliberal, a intervenção estatal com escopo de

distribuição de renda desvia-se dos princípios de atuação do Estado, sendo acompanhada pelo ônus da deficiência de alocação de recursos.

O autor supracitado continua em sua análise demonstrando os meandros e reflexos do consenso. As recomendações sobre regime cambial perpassaram pelas taxas realísticas de câmbio. Sobre as relações externas, a liberação comercial é antecedida pela abertura às importações, como uma estratégia para garantir a concorrência, levando ao incentivo à produtividade e à competitividade. Para além disso, o autor tensiona:

o esforço exportador sempre é mais eficiente quando feito sobre produtos nos quais a economia possua vantagens comparativas. A atração de investimento direto estrangeiro, por sua vez, deve ser acentuada, não só como forma de suprir a carência de poupança nacional, mas também por se tratar de transferência de tecnologia. Já a liberação financeira é necessária para garantir a entrada de capital de risco, seja como forma de alavancar investimentos, seja pelo fato de garantir o equilíbrio no balanço de pagamentos. (CARCANHOLO, 1998, p. 26-27).

Como já fora mencionado, Negrão (1998) reforça que inicialmente dizia-se sobre o consenso que ele não possuía um caráter deliberativo e que sua intencionalidade era acadêmica, ou seja, mascarava-se sua real intencionalidade, mas todas as conclusões do referido consenso que vem sendo demonstrada, tornaram-se receituário imposto por agências internacionais para concessão de crédito. Então, para ilustração, os países que necessitassem de empréstimos do FMI, deveriam se alinhar economicamente com as novas regras traçadas no consenso. E para assessorar este processo, em um sentido de garantia de implementação, o FMI e as demais agências do governo estadunidense incrementaram a monitoração das alterações consideradas “modernizadoras”. Portanto, Carcanholo (1998) conclui que é inegável, que a centralidade das propostas do Consenso de Washington permeie a redução do Estado e a abertura total e irrestrita dos mercados, utilizando a concorrência enquanto estímulo para produtividade-competitividade, ou seja, em nome da soberania do mercado.

Conforme abordado por Behring e Boschetti (2011), no contexto brasileiro há uma aparente ausência de sincronia entre o tempo histórico vivenciado no país e os processos históricos internacionais, como pode-se notar em relação a reação burguesa, através do neoliberalismo, no plano internacional, enquanto o Brasil vivia

na ditadura militar de 1964 o chamado Milagre Brasileiro, a partir da produção em massa de automóveis e eletrodomésticos para o consumo de massa restrito, ampliando o mercado interno, mesmo que aquém de suas possibilidades, enquanto também expandia-se a cobertura da política social brasileira, que era conduzida de forma tecnocrática e conservadora.

No entanto, como explica Soares (2002) tal cenário tão logo deu espaço para resultar na crise dos anos 1980, através do chamado esgotamento do Estado Desenvolvimentista, que baseava-se no tripé Estado-capital estrangeiro-capital nacional, que caracterizava-se por sua inconsistência ao ter picos de crescimento e desenvolvimento, acomodando os diversos interesses da classe dominante. Quando esta movimentação se torna impossível, ocorre uma crise financeira, com um processo crescente de endividamento externo e interno, tendo como consequência a perda do controle da moeda e de suas finanças por parte do Estado, prejudicando sua ação estruturante, seja pela forte redução do gasto e dos investimentos públicos como também pela ausência de políticas de desenvolvimento.

É importante aqui apontar que neste período histórico, ou seja, a partir da década de 1980, o Brasil estava em período de transição, saindo de uma ditadura militar para uma democracia. Como Dagnino (2004) sinaliza, havia dois projetos políticos distintos em disputa, de um lado havia um movimento de alargamento da democracia, que culminou com a Constituição Federal de 1988 e consagrou o princípio de participação da sociedade civil, configurando-se como um projeto que emerge da luta contra o regime militar e possui como fatos essenciais o restabelecimento da democracia formal e a aposta na possibilidade da ação conjunta entre Estado e sociedade civil, objetivando o aprofundamento democrático. Este projeto teve a participação social como principal característica, caracterizando-se por seu esforço na criação de espaços públicos no qual o poder do Estado fosse compartilhado com a sociedade, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Dagnino (2004) demonstra que o outro projeto político vinha de encontro com o processo global em vigor naquele momento de adequação das sociedades ao modelo neoliberal, através do Consenso de Washington. A estratégia do Estado, atrelado a eleição de Collor em 1989, resulta na emergência de um projeto de Estado que o isenta progressivamente de seu papel garantir de direitos, ocasionando seu encolhimento nas responsabilidades sociais e a transferindo para a sociedade civil. Tal dualidade nesta disputa de projetos políticos provoca o que Dagnino (2004, p.143)

expõe como “a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil.”

Para Soares (2002), estas condições presentes no Brasil o particularizam em relação aos demais países da América Latina para a implementação das recomendações do Consenso de Washington, isso porque o Estado brasileiro encontrava-se fragilizado nos aspectos econômicos e políticos, diante da crise dos anos 1980. Exemplo disso é que o país atravessou oito planos de estabilização monetária, com quatro diferentes moedas, todas sem sucesso. É interessante colocar que Ditticio (2007) afirma que o modelo econômico neoliberal passou a ser mais discutido no país em reuniões patrocinadas pelo Banco Mundial, no Rio de Janeiro, em 1987 e 1988.

Na perspectiva de Soares (2002), o cume do esgotamento do Estado Desenvolvimentista ocorreu no final do governo Sarney, em consonância com o processo de transição democrática, pois ao passo que havia uma hegemonia conservadora na sua condução, havia também movimentos sociais ativos e propostas alternativas de gestão pública para alguns níveis e setores de governo. Veja que a fragilidade da autoridade governamental, somada a ausência crescente de legitimidade, em contraponto de uma sociedade carente de consensos e hegemonias, sem base de ação coletiva, sofrendo impactos de uma economia fortemente atingida pela hiperinflação, resultou a uma insustentabilidade da situação vivenciada e a um sentimento generalizado de uma mudança radical de rumo.

Como OLIVEIRA (1995, p.25) demonstra:

Esta dilapidação propiciou o clima para que a ideologia neoliberal, então já avassaladora nos países desenvolvidos, encontrasse terreno fértil [...]. A eleição de Collor deu-se neste clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas políticas sociais. Foi esse voto de desespero que elegeu o Bismarck das Alagoas.

A eleição presidencial de 1989 elegeu, portanto, Collor, que representava a direita política e que conseguiu reunir amplos setores da população ao propor uma reformulação profunda na situação que o país vinha atravessando, como é tratado por Soares (2002). A autora aponta que foi neste quadro que o governo Collor lançou seu plano de estabilização e a reforma econômica, com traços de crescente desejo

rupturista que “passou a ocupar o epicentro da vida política e econômica, deixando perplexos e paralisados setores de diversos ‘matizes’ político-ideológicos da sociedade brasileira” (SOARES, 2002, p. 38).

No entanto, na virada dos anos de 1990, o neoliberalismo chegou no país, configurando-se de acordo com a crise econômica em que o Brasil vinha atravessando e pelo esgotamento do Estado Desenvolvimentista.

Sobre este panorama, Behring e Boschetti (2011) apontam que o desmonte provocado foi uma espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação submissa à lógica do capital, que provam a natureza pragmática, antipopular e imediatista da classe dominante do Brasil. Uma contrarreforma foi propiciada por algumas condições gerais, precedentes aos anos 1990, a saber: a crise econômica que fora citada e as marchas e contramarchas do processo de democratização do país. Para isso, convém compreender os aspectos históricos que engendraram o neoliberalismo brasileiro.

Collor implantou dois planos de estabilização econômica que trouxeram consequências negativas para a sociedade brasileira, como argumenta Ditticio (2007). O Plano Collor I, de março de 1990, diagnosticou uma fragilidade financeira do Estado e caracterizou-se por: substituição de moeda; congelamento de preços por trinta dias, sendo que a partir de 1991 seriam negociados com câmaras setoriais, compostas por representantes de empresas, sindicatos e governos; livre negociação de salários entre os empregados e empregadores; adesão do regime de câmbio flutuante; medidas fiscais emergenciais para combater a sonegação, aumentos de vários impostos e taxas e significativas reduções de subsídios e outras despesas governamentais; retenção de saltos de ativos financeiros, seja de contas correntes, poupanças, fundos e/ou depósitos a prazo.

Ditticio (2007) enfatiza que o governo Collor lançou a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) e criou os Certificados de Privatização (CP), tendo por escopo a intensificação das políticas condizentes com a abertura econômica e as privatizações, assim como pela estabilização monetária. Demonstra também que sua gestão fora marcada pelas mudanças latentes na política de comércio exterior.

Porém, segundo Ditticio (2007), os planos de estabilização Plano Collor I e Collor II não debelaram a inflação, posto que apesar de ter baixado no primeiro mês, ressurgiu de forma mais exuberante, levando a estagnação da economia, ocasionando perdas de salários e aumento do desemprego, tornando-se mais grave

ainda em função do confisco dos ativos financeiros. O crescimento do PIB neste contexto foi de apenas 1,1%, enquanto a inflação chegou ao final de 1991 a 480%.

Ainda na perspectiva de Ditticio (2007), por diversas razões, incluídos escândalos políticos e financeiros, Collor sofreu um impeachment, levando a Itamar Franco assumir o poder, que o fez com um ritmo econômico menos intenso do que Collor. Mesmo mantendo a intensa inflação, houve um significativo crescimento em 1993 e 1994 com o lançamento do Plano Real. Esse plano conseguiu promover uma queda de 5% na inflação mensal, o que contribuiu expressivamente para a recuperação da economia e das finanças nacionais.

Dando sequência aos acontecimentos históricos sob a ótica de Soares (2002), denota-se que foi a partir dos anos 1990, com o lançamento do Plano Real e com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente, que o neoliberalismo se reafirmou no Brasil, inclusive acarretando expressões econômicas e sociais. Subsidiava-se este pensamento pela proposta de desregulamentação da economia, que em seu bojo defende a abolição da regulação do Estado sobre os preços da economia em geral e nas relações capital-trabalho; pela retirada do Estado como agente econômico produtivo e empresarial, derivando-se as propostas de privatização das empresas estatais, contribuindo para a redução do setor público e levando ao rearranjo de toda a máquina estatal, situado na proposta mais generalista de Reforma do Estado<sup>6</sup>; pelo estabelecimento de um Estado Mínimo que cumpra apenas algumas funções básicas, em nome de uma busca pelo desenvolvimento do país; e pela liberalização do comércio exterior, essencial para o neoliberalismo mundial.

No entanto, a eficácia destas medidas neoliberais pode ser questionada, conforme Soares (2002), uma vez que a queda da inflação (nem sempre presente na ocorrência dos fatos) foi acompanhada de consequências sociais, políticas e econômicas gravíssimas. Em meados do ano de 2002, informam Filho e Moraes (2019), na eleição presidencial, Luiz Inácio Lula da Silva ou simplesmente Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), desabrochava enquanto preferido na opinião pública, porém sua imagem de radical esquerdista e a possibilidade real de vencer o pleito eleitoral, levaram aos financistas internacionais e a burguesia internacionalizada a

---

<sup>6</sup> Para maior compreensão deste processo histórico, sobretudo das propostas de Reforma do Estado, sugere-se a leitura do Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro, que fora elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995 e em seguida aprovado pelo Presidente da República, o então Fernando Henrique Cardoso.

uma grande preocupação, pois temiam que o provável futuro governo petista se negasse a pagar ou tentasse renegociar a dívida externa do país ou a dívida interna pública, ocasionando um reboiço na economia, o que culminou em uma pressão para que os candidatos à época se pronunciassem quanto seus programas econômicos.

Como Lula estava determinado a vencer as eleições, lançou uma carta direcionada à população brasileira, comprometendo-se a respeitar os contratos referentes a dívida interna e externa, bem como a manter as políticas econômicas do governo FHC, ou seja, prosseguiria as políticas macroeconômicas vigentes no governo anterior e forneceria manutenção da arquitetura institucional do neoliberalismo maduro. O candidato venceu a eleição e tão logo seu governo adotou as posturas neoliberais, tomando iniciativas que honrava seus acordos sinalizados o neoliberalismo.

Primeiramente, é especialmente necessário reafirmar que o neoliberalismo enquanto estratégia burguesa, culpabiliza o Estado pelas crises vivenciadas, atribuindo-a às despesas sociais públicas. Tal retrospectiva é baseada em Mota (2010). Por isso, a burguesia internacional e seus representantes, propõem a reforma do Estado enquanto essencial para o enfrentamento da crise. A reforma do Estado é implementada através do argumento da estabilização, da crise fiscal e do ajuste estrutural enquanto pacote de políticas orientadas ao estabelecimento de um novo padrão de acumulação. Ora, é visível que há inspiração no ideário neoliberal e nas recomendações do Consenso de Washington nesta reforma do Estado, que foi decisiva para configurar uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise, tornando-se fecunda a nova fase do capitalismo contemporâneo, baseado na liberalização, privatização e desregulamentação, predominando o capital financeiro em detrimento do capital produtivo.

Ademais, é gritante neste debate trazido por Behring e Boschetti (2011) e que versa sobre a privatização brasileira, diz respeito a uma entrega significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, em contrapartida, a não obrigatoriedade de empresas privatizadas comprarem insumos no Brasil, levando ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial. Ou seja, ocorreu exatamente o contrário do que vinha sido proposto.

Há outro ponto também apontado por Behring e Boschetti (2011, p. 154) que se faz importante registrar em relação a reforma do Estado:

[...] foi o Programa de Publicização, que se expressou na criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas. Esta última estabeleceu um Termo de Parceria com ONGs e Instituições Filantrópicas para a implementação das políticas. A essa nova arquitetura institucional na área social – sempre ignorando o conceito institucional de seguridade – se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nestas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não-remunerado.

Por fim, as autoras ainda demonstram que outro elemento de destaque nesta conjuntura foi a separação entre a formulação e execução das políticas, no qual o Estado as formularia, através de sua capacidade técnica e as agências autônomas as implementariam, gerando consequências na formulação de políticas públicas e na consolidação democrática.

Mota (2010) é clara ao demonstrar que as consequências do processo de reforma do Estado materializam-se no desmonte do Estado com a redução de sua intervenção social, a desregulamentação, a privatização das empresas estatais, com o argumento da redução do gasto público, principalmente o gasto social. Este processo culmina em uma política social residual focalista, que atende somente aquilo que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da família, da vizinhança ou da comunidade local.

Neste sentido, conforme Behring e Boschetti (2011), não há neste período ausência de política social, mas sim formulações de política social capturadas por uma lógica de adaptação ao novo contexto de reforma do Estado, que se legitima dos aspectos da privatização, focalização/seletividade e descentralização.<sup>7</sup>

A reforma do Estado, segundo Mota (2010), nesta perspectiva orientada para a acumulação do capital, cortes nos gastos públicos com políticas de seguridade e/ou proteção social, irrefutavelmente deixa milhões de trabalhadores de diferentes idades a sua própria sorte, baseados no princípio da meritocracia. A resposta do Estado capitalista perpassa pelas ações que irão prover e atender as necessidades de reprodução, sendo a política de assistência social o meio concreto de acesso a bens, serviços e equipamentos de uso coletivo da classe dominada.

---

<sup>7</sup> Estes aspectos serão detalhados no Capítulo Terceiro desta dissertação, ao apresentar a discussão sobre a assistência social brasileira.

É importante esclarecer que a compreensão aqui é de que a política de assistência social vem de encontro com as necessidades do capitalismo, tornando-se um meio para controlar as massas, à medida que alguns direitos são garantidos (embora não sejam suficientes) para a sobrevivência e condições de vida da classe dominada. Nota-se, neste contexto, bem como através da discussão que vem sendo conduzida, que o Estado brasileiro ao configurar-se para um Estado neoliberal, desmantela a política social e concentra-se em um Estado Mínimo, a partir de uma política social que visa tão somente a manutenção da ordem vigente. É evidente, portanto, que a população sinta as mazelas deste modelo de Estado em investimentos com educação, saúde, assistência social etc., demonstrando que o Brasil é frágil na garantia de direitos, conseqüentemente, tornando-se berrantes as expressões da questão social na sociedade, podendo destacar a violência e os atos considerados infracionais como parte das expressões da questão social. Para lidar com estas refrações da questão social, que originam-se da lógica capitalista de organização da sociedade e do Estado, tem-se o Estado Penal.

Em Punir os Pobres, Wacquant (2003), encontra-se auxílio ao compreender a interface entre desmonte de direitos e criminalização dos pobres a medida em que analisa por meio da Política de Segurança dos Estados Unidos, enfatizando como ocorre o estabelecimento de um Estado penal e policial e demonstra que cada vez mais a política social torna-se controle e visa o recrudescimento penal como estratégia generalizada. Para ele, além da demanda própria dos mecanismos disciplinares, estes precisam gerir também a massa que desempregados e marginalizados da sociedade capitalista e utilizam dois vieses para fazê-lo.

O primeiro ocorre com a transformação de serviços sociais em instrumento de controle e vigilância das “classes perigosas”, sobretudo através de imposições de conduta, ou seja, de comportamento sexual, familiar, educacional etc., e ao cumprimento de obrigações burocráticas humilhantes ou onerosas como aceitar qualquer trabalho que for ofertado ao beneficiário independente das condições de trabalho e os filhos terem assiduidade escolar. E o segundo por meio do encarceramento, como uma forma de contenção repressiva dos pobres, utilizando como principal meio a política de “guerra às drogas”, onde principalmente territórios desprotegidos social e economicamente são atingidos, além da impotência dos habitantes que leva a ação repressiva toda a liberdade.

Além disso, afirma que grande parte dos reclusos que passa pelo aparelho carcerário americano é da classe operária, oriunda dos processos de maior negação de direitos por parte do Estado, e compõem as famílias do subproletariado negro, demonstrando que o encarceramento serve para a regulação da miséria e ao armazenamento da parcela da classe trabalhadora considerada sobrando para o modo de produção capitalista. Em *Prisões da Miséria*, encontra-se:

[...] o novo senso comum penal visando criminalizar a miséria – e, por esse viés, normatizar o trabalho assalariado precário – concebido nos Estados Unidos se internacionaliza, sob formas mais ou menos modificadas e irreconhecíveis, a exemplo da ideologia econômica e social fundada no individualismo e na mercantilização, da qual ele é a tradução e o complemento em matéria de “justiça”. (WACQUANT, 2001, p. 19).

Através desta lógica, evidencia-se que a partir do Estado Neoliberal o enfrentamento da violência ocorre por meio da individualização das expressões da questão social, ou seja, não se considera as questões estruturantes da economia e das relações sociais que permeiam este contexto, sendo intensificadas pela refração do Estado na intervenção das expressões da questão social, caracterizando um Estado punitivo. Na América Latina e especificamente no Brasil, ainda agrava-se com a presença contínua da elite no poder:

Na América Latina e no Brasil, em particular, o Estado Penal-Policial tem já um longo lastro histórico: desde o Império ao entra-e-sai de ditaduras. Ele persiste hoje também nas democracias do continente. No caso brasileiro, aos problemas crônicos de uma cultura de corrupção e de brutalidade institucional, ou cultura de violência, de cariz social mais amplo, soma-se no âmbito da justiça, do sistema sócio-jurídico – sócio-educativo e penitenciário – um perfil de uma pobre política social para os pobres [...]. Uma moldura institucional marcada, dentre outros, pelo exorbitante poder dos delegados e juizes, mais um treinamento de policiais, monitores de unidades de internação de adolescentes e agentes penitenciários frequentemente inadequado (SALES, 2004, p. 16).

Estes elementos resultam na violação de direitos de crianças e adolescentes, refletindo em adolescentes a que foram atribuídos atos infracionais. Ao aplicar uma medida socioeducativa a um adolescente, individualiza-se uma questão posta na sociedade a partir da estrutura capitalista em que este sujeito vive. Ele é responsabilizado pelo ato infracional lhe atribuído, mas as condições de negação de

direitos que este viveu propiciada pela intervenção mínima do Estado nas expressões da questão social, nem sempre são consideradas, ou quando são consideradas, Sartório e Rosa (2010) argumentam que repercutem como características altamente estigmatizadoras e criminalizadoras da pobreza.

No segundo capítulo desta dissertação será demonstrado o caminho percorrido historicamente para obter o que é legitimado como política socioeducativa na atualidade e a presença da punição como resposta aos atos infracionais atribuídos às crianças e adolescentes pobres sempre esteve presente na sociedade brasileira. Neste sentido, além da construção de um Estado Penal nos moldes do neoliberalismo, há que enfrentar também os ranços de uma historicidade que sempre criminalizou as expressões da questão social refletidas na infância e juventude.

### 1.3 APROPRIAÇÃO NEOLIBERAL DA PROPOSTA DESCENTRALIZADORA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A descentralização é um dos princípios basilares da Constituição Federal de 1988 e pode ser entendida sob a ótica de Jovchelovitch (1998), como uma efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais, resultando em uma autogestão local. Redefine-se a estrutura de poder no sistema governamental através do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las, gerando autonomia das organizações locais e permitindo o exercício do controle social e maior alcance nas tomadas de decisões nas várias instâncias de poder. Este princípio aparece na gestão de diferentes políticas sociais, dentre elas saúde e assistência social, foca-se o debate em relação a segunda, pois, como demonstrar-se-á ao longo da dissertação, é a política que tornou-se responsável pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto. A Constituição refere que

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos

respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;  
II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Ou seja, a proposta de descentralização política, administrativa e financeira é contemplada na carta magna. No entanto, como fora discutido, o neoliberalismo tem interferido incisivamente na oferta da política social, dentre elas a assistência social, com o sucateamento dos serviços prestados e sua conseqüente redução de direitos, com o argumento da crise fiscal do Estado, ocasionando ações pontuais e compensatórias direcionadas para os reflexos da questão social.

Soares (2002) alega que a descentralização apenas se justificaria na medida em que proporcionasse maior acesso a uma oferta mais equânime de serviços públicos. Deste modo, a implantação de programas de descentralização necessariamente teria que considerar a grande heterogeneidade das realidades estaduais e municipais, resultando, portanto, em custos mais elevados que não seriam necessariamente traduzidos em uma maior eficácia e produtividade da gestão local. Portanto, o que vem prevalecendo no âmbito da política social é a privatização, a focalização e a descentralização. A última incide diretamente na proposta de pesquisa que vem sendo desenvolvida, pois no Estado neoliberal se apropria da retórica da descentralização, desviando qualquer característica de divisão de responsabilidade, mas, ao contrário disso, fazendo com que ocorra a transferência de responsabilidades sem o acompanhamento de recursos efetivos para a garantia dos direitos sociais.

Os fatores apresentados, de acordo com Sposati (2013), nada mais foram do que estratégias dos neoliberais, visto que a transferência de competência para um único ente federado de efetivar a rede de serviços sociais no Brasil evidentemente iria levar a uma redução da presença e na velocidade de implementação da ação estatal na área social. Então, os interesses neoliberais estariam a salvo, mantendo a direção rumo a um estado mínimo. É por este motivo que a questão da descentralização da gestão das políticas sociais será debatida neste item, fazendo um resgate histórico inicial para melhor contextualizar e, posteriormente, propondo algumas reflexões no que se refere ao lugar de tensões que a questão se situa.

Junqueira (1997) sinaliza que o regime autoritário militar brasileiro – 1964 à 1985 – e suas características socioeconômicas configuravam-se como um Estado intervencionista, centrado e autoritário, principalmente na economia e no

fortalecimento do poder dos técnicos enquanto agentes do aparelho estatal. Em relação as políticas sociais, estas eram formuladas e implementadas unicamente por burocratas e seguimentos da sociedade que possuíam acesso ao poder. As políticas sociais não eram consideradas como direitos dos cidadãos e sua oferta baseava-se em privilégios ou privatização das atividades públicas, pois as decisões atendiam primeiramente os interesses particulares e posteriormente os interesses públicos ou coletivos. Esta situação comprometeu a eficácia dos gastos sociais e não beneficiou o público alvo das políticas sociais, acentuando a crise fiscal e levando a repensar o modelo de desenvolvimento em vigor no país, sendo a reestruturação estatal uma opção indispensável e a descentralização uma possibilidade para a redefinição dos diversos níveis de intervenção governamental.

Segundo Calvi (2007), os anos 1980 foram marcados pelo processo de transição democrática no Brasil, que ocorreu diante de amplos movimentos sociais que se desencadearam em contraposição a representação político-partidária proporcionada pela ditadura militar, a insatisfação com as políticas estatais e os efeitos da crise econômica na capacidade do Estado manter todos os cidadãos incluídos no mercado de trabalho. Em resposta à crise econômica e ao regime ditatorial, os movimentos sociais surgiram e ganharam ênfase pelo caráter de massa das mobilizações e greves que reunia desde operários a outros segmentos das classes subalternas.

Tal processo culminou na Constituição Federal de 1988, proporcionando as bases do Estado Federativo Brasileiro. O Art.1º do Título I define que a República Federativa do Brasil é formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, sendo o federalismo reafirmado como forma de organização do Estado brasileiro no Art. 18, colocando fim ao modelo autoritário proveniente da ditadura militar que centralizava na União os recursos financeiros, políticos e administrativos em detrimento aos estados e municípios.

Arretche (1999) em relação a democratização e a descentralização fiscal da Carta Magna, argumenta que estes fatores trouxeram novos redimensionamentos nas relações intergovernamentais, isso porque governadores e prefeitos são eleitos através do voto popular direto e tiveram expandidos expressivamente suas autoridades sobre os recursos federais, pois foi ampliado a parcela dos tributos federais repassados automaticamente aos governos subnacionais, bem como passaram a ter autoridade tributária dos impostos com significativa importância, dando

uma característica de soberania e independência às autoridades políticas de cada nível de governo em relação as demais. Como os municípios brasileiros tornaram-se entes federativos autônomos, proporcionou-se ao prefeito uma autoridade soberana em sua circunscrição. O município como ente político é definido por Jovchelovitch (1988) como entidade estatal de terceiro grau na ordem política, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao membro por lações constitucionais indestrutíveis, desfrutando de autonomia político-administrativa, atuando paralelamente com à União e os estados.

Neste cenário, ainda na perspectiva de Arretche (1999), a gestão das políticas sociais teve sua redefinição de competências e atribuições vinculados às bases institucionais de um Estado Federativo, pois os estados e municípios assumem funções de gestão de políticas públicas por própria iniciativa ou aderem algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, como também por expressa imposição constitucional. Desta forma, a lógica de distribuição de atribuições entre os níveis de governo perpassa pela adesão do nível de governo que será o responsável por desempenhar as funções que se pretende transferir, atingindo o processo de descentralização das políticas sociais brasileiras, visto que o princípio da soberania permite a prerrogativa da adesão, precisando incentivá-los para tal, fazendo refletir sobre as dificuldades para que a União consiga delegar funções a um nível de governo menos abrangente.

Além disso, para Arretche (1999) a gestão de políticas sociais no Brasil vem sendo utilizada como elemento para barganha federativa, visto que estas consomem um elevado volume de recursos e apresenta baixos níveis de proteção efetiva, tornando-se cara e inefetiva a medida em que se consiste em transferir os custos a um outro nível de governo. É neste jogo de interesses que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil só se torna viável caso as administrações locais avaliem positivamente os ganhos a serem obtidos com as atribuições de gestão ou que considerem que os custos com os quais deveriam arcar podem ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo.

Apenas para ilustrar a situação de municípios pequenos neste contexto de financiamento, que realmente é o interesse desta pesquisa, apoia-se em Bremaeker (2007) que realizou um estudo baseado em dados do ano de 2005 revelando que os municípios com população de até dez mil habitantes (caso dos municípios estudados nesta dissertação) não alcançavam em sua arrecadação 5% do total das suas

receitas, sendo dependente de transferências de recursos federais e estaduais, enquanto municípios com população acima de 200 mil habitantes ultrapassavam a participação média da receita tributária. O autor argumenta que os avanços da Constituição Federal de 1988 acaba sendo neutralizado ao passo que os municípios assumem novos encargos, mas o aumento dos recursos é insuficiente para bancar os serviços prestados, que é recorrente principalmente na área social.

De acordo com Junqueira (1997), na perspectiva neoliberal a descentralização tem por objetivo a desresponsabilização do Estado, buscando a garantia de eficácia nas ações estatais priorizando a redução de gastos públicos, ou seja, a efetivação do Estado Mínimo para o social, tendo por escopo a superação da crise econômica vivenciada pelo Brasil. A respeito desta vertente, Behring e Boschetti (2011, p. 156) afirmam que a descentralização é:

[...] estabelecida não como partilhamento de poder entre esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente fundamental da “reforma” e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social.

As autoras demonstram a dualidade da descentralização, ao passo que aparentemente significaria o compartilhamento de poderes, este é na verdade a execução dos indicativos impostos para o sucesso do neoliberalismo no Brasil, ao passo que ou se transfere para os municípios o que seria responsabilidade da União, ou repassa para as ONGs ou às empresas com “responsabilidade social”. Convém apontar que esta articulação no Brasil pode ser identificada com o Programa de Publicização, trazido no primeiro capítulo.

Em relação a percepção neoliberal de descentralização enquanto estratégia de redução do gasto público, Jovchelovitch (1998) acrescenta que a seletividade no atendimento de demandas e necessidades é antagônico às expectativas de universalização dos direitos sociais. É importante neste debate considerar, portanto, diversos aspectos, pois trata-se de um fenômeno relacionado à aspectos sociais, políticos e econômicos. Ainda assim, para Junqueira (1997) como a descentralização pressupõe a participação, pois esta é fator de viabilização para a descentralização, mesmo havendo interesses privados que prevalecem sobre os coletivos, ela é

importante para materializar a participação minimamente, mediante a criação de condições dos usuários levarem suas necessidades a quem tem poder de decidir.

Mas é importante não perder de vista o argumento de Behring e Boschetti (2011) de que ao viabilizar a gestão democrática e descentralizada, a administração compartilha entre o governo, trabalhadores e prestadores de serviços, de forma que aqueles que financiam e usufruem dos direitos poderão participar das tomadas de decisões. Por outro lado, isso não significa retirar a responsabilidade do Estado em administrar as instituições responsáveis pela execução da política social, este continua sendo responsável pela seguridade social.

A descentralização, sempre significará, ou ao menos deveria, “uma divisão de poder, uma aproximação do Estado com a população e o respeito ao princípio da autonomia” (JOVCHELOVITCH, p. 40, 1998). Neste sentido, percebe-se que a descentralização enquanto estratégia neoliberal, transfere para os municípios as responsabilidades dos entes federados de forma a somente um (e o menor) ser o responsável pela execução e manutenção de serviços sociais.

Em municípios de pequeno porte torna-se inviável boa parte da execução destes serviços neste modelo de descentralização que se centra nas pequenas cidades, seja pela dificuldade de contratação de equipe técnica, pelas características regionais diversas que talvez não se encaixem nas normativas do serviço, rede de atendimento fragilizada por não possuir equipamentos como CREAS, CAPS etc., baixa arrecadação, entre outros. Transferir a responsabilidade da política social para estes entes federados é a certeza de sucateamento dos serviços, pois não existem condições objetivas de realizá-los isoladamente dos estados e da União.

Por outro lado, há de se reconhecer que a descentralização enquanto uma aproximação da tomada de decisões aos cidadãos é um espaço de possibilidade de debates e fortalecimento destes pequenos municípios, visto que se bem articulados estes locais poderão propor discussões e buscar táticas para trazer visibilidade a realidade dos municípios de pequeno porte, objetivando a criação de possibilidades para efetivação de política social nestes municípios, não deixando de considerar que a responsabilidade pela oferta destes serviços são do Estado e, portanto, tensionando para que este cumpra seu papel.

#### 1.4 CATEGORIA TERRITÓRIO AUXILIANDO A PENSAR AS PARTICULARIDADES DE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I

Faz-se extremamente importante no contexto da discussão de território a partir de uma perspectiva crítica balizar o que está sendo entendido como espaço, território e sua importância no debate acerca das políticas sociais. Santos (1999, p. 13), considera o território “o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência.”.

Ou seja, a execução das políticas sociais ocorre onde as pessoas vivem e fazem história, diante deste argumento é importante distinguir o espaço e o território. O conceito de espaço, conforme Santos (1978), trata-se de uma discussão central e pode ser compreendido como uma estrutura de representações das relações sociais que estão ocorrendo, permeadas pelas relações passadas e presentes, demonstrando-se a partir de processos e funções, portanto formando uma totalidade. O espaço configura-se, então, pelo campo de forças de formação desigual, o que torna a evolução espacial diferente em cada lugar. Seguindo o pensamento do referido autor, é nítido que o espaço é conceituado como um fator social, pois:

o espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais, (...) o espaço evolui pelo movimento da sociedade total.” (SANTOS, 1978, p. 171).

Nesta perspectiva, Saquet e Silva (2008) inspirados em Milton Santos, revelam que o espaço possui uma estrutura que corresponde à organização feita pelo homem, além de ser uma instância social que tende a reproduzir-se. Neste sentido, o espaço social é o espaço humano, lugar de vida e de trabalho, trata-se da morada do homem, sem definições padronizadas; já o espaço geográfico é traçado pelo homem vivendo em sociedade, sendo que cada sociedade produz seu espaço como lugar de sua própria reprodução, pode ser visto como um sistema indissociável de sistemas de objetos e ações, onde a instância social é concreta e histórica. Para ele, o território antecede o espaço.

Em relação a característica histórica e concreta do espaço geográfico, Haesbaert (2014) reconhece esta ligação e a categoriza como “espaço-tempo”.

Também iluminado por Milton Santos, ele parte de uma posição relacional e declara que o espaço geográfico envolve “tanto o universo dos objetos quanto dos sujeitos e suas ações, tanto a dimensão dos elementos (aparentemente) fixos quanto móveis, tanto a dimensão material quanto a dimensão imaterial.” (HAESBAERT, 2014, p.37). Por isso, ele considera que todo espaço geográfico é também ação, representação simbólica e movimento.

De acordo com Haesbaert (2014), a leitura relacional do espaço preconiza sua dimensão mutável, sua fluidez e sua dinâmica, o que leva a pensar na multiplicidade espacial enquanto condição para a geração da temporalidade. Por outro lado, ele também é alvo de diversos mecanismos que pretendem padronizá-lo e/ou homogênisá-lo através do capitalismo. Saquet e Silva (2008, p. 10) sintetizam que “o espaço é organizado socialmente, com formas e funções definidas historicamente, pois se trata da morada do homem e do lugar de vida que precisa ser constantemente reorganizado”.

O território para Santos e Silveira (2010) é geralmente a extensão apropriada e usada. O sentido da palavra como sinônimo de pertencer a aquilo que nos pertence, ultrapassa a existência de Estado e ocasiona um sentimento de exclusividade. A ideia de territorialidade como sinônimo de área de vivência e de reprodução se estende aos animais, embora a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com a construção do futuro, sendo um privilégio do homem.

Em conformidade com Haesbaert (2007), o território é permeado por sempre por relações de poder, as condições políticas do território, sobretudo às questões ligadas ao Estado nação moderno. Isso porque desde a sua origem, o território nasce com dupla conotação, simbólica e material. Etimologicamente, como traz Haesbaert (2014), aproxima-se de *terra-territorium* enquanto dominação jurídico-política da terra, quanto de *térreo-territor* que conota o terror, o medo, sobretudo a aqueles que são impedidos de entrar no território. Porém, aqueles que usufruem do território pode sentir-se plenamente identificados positivamente e com efetiva apropriação.

A produção do território, para Raffestin (1993), ocorre por meio de sujeitos sociais que parte de uma realidade inicial dada, entendida por ele como o espaço, gerando um processamento do território. O autor entende ainda o território como um produto vivenciado por personagens que não participaram em sua elaboração, mas o usufruem como meio. Esta relação com o território demonstra o poder dos sujeitos ao utilizá-lo.

Sobre este poder, através de Haesbaert (2014) nota-se que não se trata de um poder político tradicional, mas de fato com a dominação e apropriação, a primeira enquanto política-econômica que se manifesta mais concretamente e a segunda mais subjetiva, cultural e simbólica. O autor segue o raciocínio demonstrando que alguns fatores, como o controle e a gestão incidem diretamente no território, sendo primordial considerá-las:

As questões do controle, do 'ordenamento' e da gestão do espaço têm sido sempre centrais nas discussões sobre território. Como elas não se restringem, em hipótese alguma, à figura do Estado, e hoje, mais do que nunca, precisam incluir o papel gestor das grandes corporações industriais, comerciais, de serviços e financeiras, é imprescindível trabalhar com o território numa inteiração entre as múltiplas dimensões sociais. (HSESBAERT, 2007, p. 52).

Neste sentido, o território tem fundamental importância no debate das políticas sociais, sobretudo quando se pensa nesta perspectiva de diversas dimensões sociais que se desdobram no território. Milton Santos, que supera a delimitação geográfica e o reconhece como construção histórica, como vem sendo trabalhado ao longo deste artigo, define:

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

Deste modo, na perspectiva de Koga (2005) o território envolve uma gama de complexidades em relação a realidade, exigindo das políticas sociais um profundo conhecimento sobre as cidades e seus aspectos demográficos, econômicos e sociais, respondendo principalmente sobre onde ocorre as condições de vida da população. Trazer esta discussão no âmbito das políticas sociais permite dar maior visibilidade à complexidade, aos limites, às potencialidades e as contradições constitutivas do processo histórico-cultural de formação da sociedade.

Como Santos e Silveira (2010, p. 247) argumentam “quando quisermos definir qualquer pedaço do território, deveremos levar em conta a interdependência e a

inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política.” Afirmam ainda que,

o território releva as ações passadas e presentes, mas já congeladas nos objetos, e as ações presentes constituídas em ações. No primeiro caso, os lugares são vistos como coisas, mas a combinação entre as ações presentes e as ações passadas, às quais as primeiras travem vida, confere um sentido ao que preexiste. Tal encontro modifica a ação e o objeto sobre o qual ela se exerce, e por isso uma não pode ser entendida sem a outra.

O território onde as medidas socioeducativas são executadas são resultados do conjunto de ações construídas historicamente. Por isso, a importância de levantar o histórico da infância e adolescência ao debater as medidas socioeducativas em meio aberto e sua execução em municípios de pequeno porte, analisando como seus pormenores influenciam na realidade deste serviço na atualidade nas cidades, considerando que trata-se de uma prerrogativa federal, mas que é executada em nível local, em um país com grande diversidade cultural, como será demonstrado mais adiante.

Nota-se que ao se pensar em política social, no que concerne as medidas socioeducativas, é desconsiderada as particularidades de cada município, de cada local. Moisés (1986), ao discutir participação popular, aponta que não é dada a verdadeira importância ao poder local principalmente porque é no plano federal que se concentra a força material do poder e as grandes decisões estratégicas que afetam globalmente a economia e a sociedade. Mas esta concepção deixa escapar que a administração local, de certa forma, organiza a sociedade, pois se refere a interesses que estão relacionados à vida imediata da cidade e que se articulam com interesses mais genéricos no plano estadual e nacional.

Faz-se primordial reconhecer o poder local enquanto face local do Estado, que possui um papel fundamental na manutenção do conjunto das relações de dominação na sociedade, ou seja, o poder local faz parte de um poder mais amplo da sociedade, que se reatualiza em nível local e por ele é modificado, sendo essencial reconhecer este movimento à luz de um conjunto de relações dominantes em que as medidas socioeducativas estão inseridas, uma vez que sua execução se dá em municípios, no local, mas parte de uma série de legislações e tensionamentos em níveis muito maiores, envolto pelo neoliberalismo e estado penal, refletindo no

cotidiano das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios, inclusive os de pequeno porte.

Nesta perspectiva, Sposati (2013) afirma que pensar em território implica compreender as relações sociais recolocadas a partir do contexto espaço-temporal e sócio-histórico, assim como reconhecer suas particularidades e possibilidades de conexão. Ela ainda atesta que isto não significa fragmentar o território da totalidade, mas tem o objetivo para analisar o cotidiano do homem e da mulher que vive do trabalho e o que este oferece enquanto padrão de dignidade e condição humana para viver. Por isso, para as políticas sociais o território é muito mais do que um espaço geográfico, é também um chão histórico, marcado por diversas relações, que traduz a identidade de uma dada política social no cotidiano das pessoas.

Sintetizando o que fora demonstrado até o momento, é essencial considerar que o território transpassa a questão geográfica e é onde manifesta-se o espaço vivido pelas pessoas, repleto de contradições, historicidade e de cotidianidade, compondo elementos fundamentais para as políticas sociais. Por outro lado, a política socioeducativa é operacionalizada a partir desta lógica, como será abordado mais à frente, dependendo do conjunto de políticas sociais dos municípios para terem prosseguimento em sua execução, sendo que a compreensão e desmitificação destes pontos facilitarão a análise desta política, especialmente em meio aberto em municípios pequenos.

Para Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), as medidas socioeducativas em meio aberto envolve a operação de múltiplos agentes, bem como pela heterogeneidade dos territórios onde o adolescente, suas famílias e comunidade vivem, tornando-se fundamental que aqueles envolvidos na execução deste serviço se atente para conhecer a vivência territorial do adolescente, uma vez que nele estão os elementos a serem mobilizados no trabalho social de natureza socioeducativa e protetiva.

Compreender a territorialidade e as características de como constitui-se quando se trata de políticas sociais é fundamental para trazer às particularidades de municípios frente à execução da Política Socioeducativa, a partir de uma defesa coletiva pela proteção social aos adolescentes.

Para tanto, faz-se um esforço para explicar o que é um município, embora não exista um critério fixo para definir este conceito em todo o mundo, mas uma série de conceitos e concepções que partem de diversas argumentações. No Brasil, o Decreto-Lei nº 311 de março de 1938 adota o critério político administrativo, onde todas as

sedes de município são consideradas cidades. Porém, em outros países são utilizados outros critérios, como tamanho demográfico, número de eleitores, densidade populacional etc.

Para o IBGE (2010), em relação ao porte dos municípios e especificamente ao município de pequeno porte, o critério é o número de habitante, sendo que municípios com até cem mil habitantes são considerados pequenos, já a PNAS (2005) considera municípios de pequeno porte I aqueles de até vinte mil habitantes.

O IBGE (2010) levantou que em 2010 o Brasil possuía 5.565 municípios de diversos tamanhos demográficos e características sociais, culturais e econômica. Fernandes (2017) sintetizou os dados referentes os municípios trazidos pelo IBGE (2010) por classes de população e quanto cada estrato representa da população brasileira, como pode-se conferir na tabela reproduzida abaixo:

Quadro 2 – Brasil: Proporção de municípios e de população total brasileira por classes de população, 2010

<b>Classe De População</b>	<b>Proporção De Municípios</b>	<b>Proporção Na População</b>
00.001 a 10.000	45,1%	6,8%
10.001 a 25.000	31,8%	14,6%
25.001 a 50.000	12,2%	12,2%
50.001 a 100.000	5,8%	11,7%
100.001 a 500.000	4,4%	25,4%
Mais de 500.001	0,7%	29,3%
Total	100%	100%

Fonte: Fernandes (2017, p. 65)

Como é possível notar, quase metade dos municípios brasileiros possui menos de dez mil habitantes. Se somarmos aos que possuem até 25 mil habitantes, este total salta para 77%. No entanto, ambos representam pouco mais de 21% da população, enquanto 29,3% da população vive em metrópoles, que representam apenas 0,7% no país. No Paraná, estado que possui 399 municípios, os dados trazidos pelo IBGE (2010) e organizados por Fernandes (2017) também demonstram a grande presença de municípios pequenos, conforme o quadro:

Quadro 3 – Paraná: Proporção de municípios e de população total paranaense por classes de população, 2010

Classe De População	Proporção De Municípios	Proporção Na População
00.001 a 20.000	78,2%	24,6%
20.001 a 50.000	13,8%	16,1%
50.001 a 100.000	3,5%	10,0%
100.001 a 500.000	4,0%	27,7%
Mais de 500.001	0,5%	21,6%
Total	100%	100%

Fonte: Fernandes (2017, p. 66)

Cerca de 78,4% da população paranaense vive em municípios de até 20 mil habitantes, representando municípios de pequeno porte, onde está quase um quarto da população do Estado, sendo inegável a forte presença dos municípios pequenos no Paraná.

Neste recorte populacional, é interessante colocar os municípios que compõem a Comarca de Marilândia do Sul/PR que estão sendo estudados nesta dissertação e a população de acordo com o censo de 2010, a população estimada em 2019 e a densidade demográfica<sup>8</sup> de 2010, conforme os dados do IBGE:

Quadro 4 – Comarca de Marilândia do Sul/PR – População e Densidade Demográfica

Município	População (Censo de 2010)	População estimada (2019)	Densidade demográfica
Califórnia	8.069	8.570	56,90 hab/km <sup>2</sup>
Marilândia do Sul	8.863	8.836	23,06 hab/km <sup>2</sup>
Mauá da Serra	8.555	10.601	98,85 hab/km <sup>2</sup>
Rio Bom	3.334	3.203	18,75 hab/km <sup>2</sup>

Fonte: A autora, baseada em dados do IBGE (2010)

Nos dados apontados, percebe-se que o maior município em números de habitantes é Marilândia do Sul, seguido de Mauá da Serra, Califórnia e por fim Rio Bom, no entanto, somente Califórnia e Mauá da Serra tem projeção de aumento populacional para 2019, inclusive Mauá da Serra prevê um crescimento relativamente expressivo em relação ao demais municípios, enquanto os demais municípios sugerem diminuição populacional. Mauá da Serra, por sua vez, possui o maior número de habitantes por quilômetro quadrado distribuídos no território, já Rio Bom possui

<sup>8</sup> Trata-se da distribuição espacial dos habitantes por quilômetro quadrado

menos habitantes em densidade demográfica. Mas para além dos dados quantitativos, o que particulariza as pequenas cidades dos grandes centros urbanos?

Segundo Fernandes (2017), a globalização levou ao surgimento de grandes conglomerados urbanos, porém iniciou-se pequeno, com a povoação das primeiras cidades, ocorrendo processualmente. O que diferencia as pequenas cidades das grandes é que as primeiras guardam em sua dinâmica relações que praticamente desapareceram das grandes cidades. Teodósio e Silva (2005) alertam que no passado o rural e o urbano eram diferenciados pelo modo de produção, pois a cidade mantinha uma produção mecanizada, e o rural trabalhava braçalmente e abrigava uma população dispersa, enquanto na cidade havia concentração populacional. Hoje é quase impossível perceber este delineamento, visto que a globalização aproximou estes dois polos.

Surge a necessidade de pensar por um posicionamento qualitativo, pois como Santos (1982) explica, o fenômeno urbano agrega aspectos morfológicos particulares de cada civilização, associados na análise a divisão do trabalho, capacidade de consumo e economia de mercado. Resulta no que o autor chama de cidade local, compreendida como “aglomeração capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações” (SANTOS, 1979, p. 71).

Torna-se crucial à esta altura da pesquisa apresentar o recorte territorial delimitado para a análise deste estudo, objetivando demonstrar a cidade local em seu sentido pontuado por Santos (1979), no qual a política socioeducativa se faz presente nas relações sociais na região adotada. Parte-se do município de Marilândia do Sul, sede da Comarca, para apresentar a região estudada, essencial para a compreensão do território proposto para análise. Conforme informações do site da Câmara Municipal de Marilândia do Sul (2019), os primeiros pioneiros chegaram em Marilândia do Sul por volta de 1928, vindos principalmente de São Paulo e Minas Gerais, sendo que alguns possuíam título de doação de terra e outros a adquiriram. A principal atividade realizada por eles naquele momento fora o desbravamento da mata fechada e a plantação de roças de milho e criação de suínos, destaca-se que o principal pioneiro do município foi Santiago Lopes José.

A história popular do município relata que o território foi se habitando em torno de Santiago Lopes José, que era um líder religioso naquele momento e que atraía pessoas para perto de si em busca de bênçãos e milagres. O nome Marilândia foi

escolhido por Santiago Lopes José, que era devoto de Nossa Senhora e queria que a cidade se chamasse Terra de Maria, então o agrimensor da companhia de terras Norte do Paraná que viera para demarcar a área, sugeriu que fosse chamada de Marilândia remetendo à Mary-land em inglês, que significa Terra de Maria.

Cerca de dez anos após a chegada destes pioneiros no lugarejo que ele se tornou Distrito Judiciário, através da Lei nº 7.573, porém com o nome de Araruva devido a quantidade de arvores araruvias na região. E somente em 1951, através da Lei 790, que fora criado o município de Araruva, tornando-se desmembrada do município de Apucarana.

Em 1953 Araruva foi elevada à categoria de Comarca, por meio da Lei nº 1.542, sendo instalada em 1954. E em 1967, através da Lei nº 5.561, Araruva tem seu nome mudado para Marilândia do Sul, visto que Araruva confundia-se com Araruna, gerando grandes transtornos para as correspondências via correios, que normalmente se extraviavam. Marilândia foi acrescida de Sul para diferenciá-la do município de Marilândia no estado do Espírito Santo.

A Lei nº 1.542/1953, estabeleceu que a Comarca de Marilândia do Sul era formada pelos municípios de Marilândia do Sul, Califórnia, Mauá da Serra e Rio Bom. Está localizada na região norte do Paraná, enquanto componente da região imediata<sup>9</sup> de Apucarana/PR e intermediária<sup>10</sup> de Londrina/PR, como aponta o IBGE (2017).

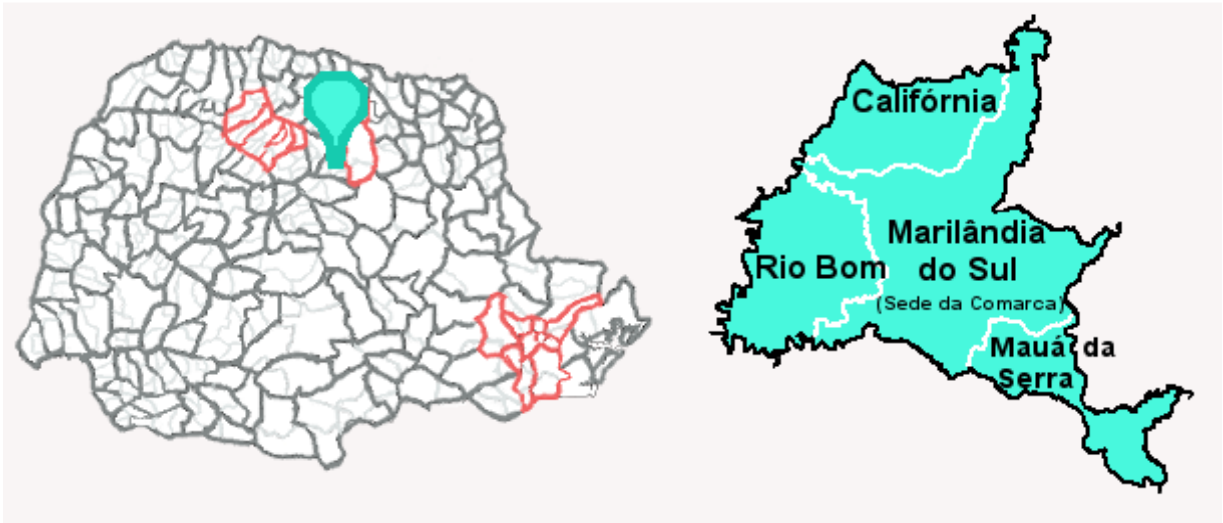
Pode ser representada através da figura a seguir:

---

<sup>9</sup> Conforme o IBGE (2017), as Regiões Geográficas Imediatas substituem às Microrregiões. Possuem como referência a rede urbana e são estruturadas a partir de centros urbanos próximos para suprir necessidades imediatas das populações (compras de bens de consumo, emprego, serviços de saúde, educação e prestação de serviços públicos, etc.).

<sup>10</sup> O IBGE (2017), considera as Regiões Geográficas Intermediárias enquanto articuladoras das Regiões Geográficas Imediatas, por meio de um polo urbano de hierarquia superior, com funções urbanas de maior complexidade, como centros médicos avançados, além de um fluxo de empresas privadas significantes. As Regiões Geográficas Intermediárias substituem as Mesorregiões.

Figura 1 – Comarca de Marilândia do Sul/PR



Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná (2018)

A região da Comarca de Marilândia do Sul/PR pode-se dizer que é uma região caracterizada pela produção rural e marcada por paisagens naturais, permanecendo o rural mesmo dentro do centro urbano. Segundo Wanderley (2001, p. 07), há algumas categorias de análise que compõem a trama social espacial das cidades pequenas, como as que integram à Comarca de Marilândia do Sul/PR, que serão citadas integralmente, e posteriormente, analisadas a partir da realidade da região.

a) o exercício das funções propriamente urbanas atribuído a toda aglomeração, sede municipal, qualquer que seja o seu tamanho. Neste sentido, a pequena cidade é também o espaço central do poder municipal, que concentra as atividades administrativas, ao mesmo tempo em que organiza e centraliza as atividades econômicas e socio-políticas do conjunto do município e expressa a referência à identidade espacial local.

O poder municipal nestas pequenas cidades manifesta-se mais intensamente, refletindo quase que instantaneamente na população, neste sentido, se uma atividade administrativa vem de encontro com a ânsia da população, rapidamente todos sentirão esta atividade positivamente, por outro lado, a recíproca é verdadeira. O comércio, as atividades econômicas e sociais também ocorrem desta forma, caracterizando a identidade local.

b) a intensidade do processo de urbanização: na grande maioria dos pequenos municípios brasileiros este processo é frágil, em

consequência sobretudo, da ainda persistente concentração das atividades econômicas e da oferta de serviços nos grandes e médios centros urbanos e da ainda insuficiente rede de comunicações entre aglomerações de todos os tamanhos. De uma certa forma, pode-se dizer que, no Brasil, o fato de ser pequeno frequentemente significa ser precário do ponto de vista dos recursos disponíveis. (WANDERLEY, 2001, p. 07)

Este ponto explica muito sobre a característica citada anteriormente. Ora, estando concentrada as atividades econômicas e de serviços em grandes e médios centros urbanos, os municípios de pequeno porte são deixados à mercê, seja por ausência de acesso por rodovias de qualidade e de uma série de fatores que favoreçam para o interesse e indústrias e serviços, o fato é que raramente estes seguimentos irão se instalar em uma pequena cidade, proporcionando-lhe uma identidade muito própria do local.

Para melhor ilustrar este argumento, transcreve-se a partir dos dados do IPARDES (2019), a realidade econômica encontrada nos municípios contemplados neste estudo:

Quadro 5 – Comarca de Marilândia do Sul: Dados Econômicos

Município	PIB per capita (2016)	Percentual das receitas oriundas de fontes externas (2015)	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010)
Califórnia	R\$ 16.249,61	84,6 %	0,722
Marilândia do Sul	R\$ 29.497,55	83,3 %	0,691
Mauá da Serra	R\$ 27.359,00	80,2 %	0,652
Rio Bom	R\$ 17.628,66	94,8 %	0,729

Fonte: a autora, com dados do IPARDES (2019)

Vejam que é especialmente exorbitante o percentual de receitas oriundas de fontes externas aos municípios, no qual Rio Bom destaca-se como aquele com maior percentual. Evidencia-se que há uma dificuldade em geração de recursos dentro do próprio município e o total de receitas baseia-se essencialmente naquilo que vem de fora do município.

c) a presença do mundo rural. Esta influência pode ser percebida, por um lado, através de diversos indicadores socioeconômicos e demográficos, dentre os quais merecem especial menção: o peso da população rural no conjunto da população municipal; a proporção das pessoas que, vivendo nas áreas urbanas, trabalham no meio rural, especialmente agricultores e suas famílias - o que estabelece uma via

de duas mãos na circulação entre a população rural e urbana no espaço municipal - e a proporção das pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias sobre o conjunto das pessoas ocupadas no município. Por outro lado, ela se expressa no fato de que o espaço municipal pode ser impregnado pelas «qualidades» do meio rural, diante das quais a pequena e carente cidade dificilmente consegue se impor como alteridade. Estas qualidades dizem respeito sobretudo ao povoamento reduzido e à predominância das paisagens “naturais” e das relações sociais de interconhecimento. (WANDERLEY, 2001, p. 07)

Especialmente sobre especificidade da forte presença do rural nas cidades de Califórnia, Marilândia do Sul, Mauá da Serra e Rio Bom, apresenta-se os seguintes dados relativos à população e suas atividades econômicas rurais:

Quadro 6 – População com Domicílio Rural: Em idade Ativa, Economicamente Ativa e Ocupada

Município	População com Domicílio Rural	Ocupada	Em Idade Ativa	Economicamente Ativa
Califórnia	2.041	1.069	1.727	1.109
Marilândia do Sul	2.549	1.233	2.203	1.250
Mauá da Serra	1.542	798	1.249	845
Rio Bom	1.327	624	1.153	624

Fonte: IBGE (2010) adaptado pela autora

Veja que em porcentagens comparadas à população total de cada município, é expressivo o número populacional residente em domicílio rural nos municípios elencados para este estudo: 25,29% em Califórnia; 28,76% em Marilândia do Sul e 39,80% em Rio Bom. Mauá da Serra, por sua vez, é o município com menos população rural, com 18,02% de sua população residindo em domicílio rural.

A presença do rural em meio ao urbano em uma cidade pequena é inegável, não somente pela presença da paisagem natural, mas pelos comércios como mercados ou armazéns que possuem em seu estoque ferramentas de trabalho rural, do tráfego de máquinas agrícolas pelas vias públicas do perímetro urbano e mecânicas especializadas em maquinário agrícola. O período de safra que representa oportunidade de trabalho para trabalhadores informais, que residindo na cidade são transportados para a área rural em que se está colhendo. Não se pode deixar de considerar também os eventos como cavalgadas e festas populares em bairros da

zona rural, que movimentam o cotidiano das pequenas cidades e fazer parte da interlocução social.

- d) o modo de vida dominante, percebido tanto através de suas manifestações “concretas”, como das representações que dele faz a população local. [...] Do ponto de vista operacional, a análise do modo de vida supõe, por um lado, a avaliação da disponibilidade de recursos; trata-se, neste caso, do próprio inventário dos recursos materiais, sociais e culturais locais, mas também, das representações referentes à necessidade e ao acesso a estes recursos; por outro lado, a compreensão das estratégias desenvolvidas, entendidas aqui como “a organização deliberada do sistema de atividades” que, refletem os modelos de vida adotados pelos atores em estudo e alimentam a construção das suas identidades sociais.
- e) a dinâmica da sociabilidade local. (WANDERLEY, 2001, p. 07)

Neste sentido, pode-se dizer que o entendimento adotado nesta dissertação sobre cidades pequenas (e que as diferencia dos demais lugares) permeia a execução das funções urbanas, como sede do poder local; é afetado com a precariedade em relação aos recursos financeiros disponíveis; é fortemente influenciado pelo mundo rural, seja com a forma de relações sociais, o povoamento reduzido, como também pela predominância das paisagens naturais. Sem, porém, deixar de considerar os fatores quantitativos que valem para as classificações dos portes dos municípios.

Reforça-se que é um desafio decodificar os elementos postos no território e compreendê-los enquanto particularidades, aquilo que os diferencia da universalidade, mas não os subtrai como um componente desta totalidade. Pode-se elencar como pontos particulares nos territórios estudados e que vão de encontro com a execução de medidas socioeducativas nos municípios a formação histórica dos municípios, que possuem como ponto comum a venda das terras por companhias que buscavam trabalhadores interessados em desbravar, desconsiderando que este território já possuía uma história antes da ocupação, vivendo a partir da produção da agricultura e pecuária, estendendo-se como meio predominante de reprodução da vida social até a atualidade. A sociabilidade a partir desta história, que hoje persiste nos municípios com a forte presença do mundo rural, movimentação da economia, dos domicílios e do trabalho essencialmente rurais, os difere de grandes centros urbanos e da característica que o serviço de socioeducação possui nestes territórios.

Estas características também particularizam as demandas que serão apresentadas no acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto, que

refletirão em necessidades específicas na saúde, na educação, no trabalho, na assistência social, entre outros, o que singulariza os serviços a serem ofertados no território. Se por um lado estes municípios não possuem favelas, por outro, podem possuir isolamento social decorrente da vasta zona rural que possuem, com baixa qualidade nas estradas rurais, habitações precárias e distantes dos serviços públicos.

A questão das distâncias percorridas pela população dessas localidades permanecem mesmo aos que estão residindo na zona urbana posto que pertencem a região imediata de Apucarana/PR, onde poderão buscar serviços de pronto atendimento que não há nas cidades, como médicos especialistas, comércio diversificado e empregabilidade. Mas, para chegar até Apucarana é necessário percorrer em média 30 quilômetros de estrada extremamente precária, alcançando cerca de 45 minutos de viagem, ou acrescenta-se 20 quilômetros para obter uma estrada com mais qualidade e realizar o percurso em uma hora. Já para chegar na região intermediária, que é Londrina, para o acesso a diversidade de universidades, centros médicos, indústrias etc. é preciso percorrer mais de 90 quilômetros, com cerca de 1 hora e 40 minutos de viagem. É válido trazer que em alguns destes municípios não há linha de ônibus direta para Londrina, no qual é necessário ir para Apucarana para depois ir à Londrina. Há também escassez de horários de ônibus para Apucarana, o que dificulta a circulação da população.

Veja que a dificuldade no acesso a outras cidades também particulariza a oferta do acompanhamento de medidas socioeducativas, pois alguns serviços não estão disponíveis no município e é preciso buscá-los em outros locais. Mas a distância e a problemática do transporte público inviabiliza o alcance destes serviços ou ocasiona no transporte ser realizado pelo Poder Público, para suprir a demanda vivenciada. Neste sentido, a particularidade operacionaliza em como é realizada a mediação para que as distâncias geográficas não impeçam o acesso aos direitos sociais.

Frente ao exposto, no Capítulo III estes elementos de análise novamente serão contemplados. Por ora, contextualizar-se-á, mais alguns aspectos específicos de cada localidade, objetivando melhor visualizar o território vivido pelos adolescentes a quem foram atribuídos à autoria de atos infracionais.

### 1.4.1 Califórnia

Conforme dados disponíveis no site do IBGE (2018), o município de Califórnia era pertencente à Marilândia do Sul enquanto distrito. Foi elevado a município através da Lei Estadual nº 253, de 26 de novembro de 1954. O nome do município foi escolhido por seu fundador, Alberto L. V. Duplessés, que considerava o local semelhante à região dos Estados Unidos denominada Califórnia.

Figura 2 – Foto Aérea da Região Central de Califórnia/PR



Fonte: Prefeitura Municipal de Califórnia/PR (2019)

A área territorial de Califórnia é de 142,094 km<sup>2</sup>, como aponta o Caderno do IPARDES (2018), podendo ser representada a partir da figura:

Figura 3 – Califórnia/PR



Fonte: IPARDES (2019)

Atualmente, conforme o Censo de 2010 do IBGE, o município conta uma população de 4.051 homens e 4.018 mulheres. O salário médio mensal em 2015 era de 1,8 salários mínimos, sendo a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total de 20,2%. Porém, o Ministério Público do Estado do Paraná (2018), relata que 4.342 habitantes são economicamente ativos. Sendo o principal setor empregador a indústria de transformação. O índice Gini<sup>11</sup> no município é de 0,50.

Em relação ao grau de instrução da população, o Ministério Público do Estado do Paraná (2018) declara que em 2010 cerca de 56,79% da população possuía ensino fundamental incompleto, 20,17% superior incompleto, 16,47% médio incompleto e apenas 6,53% superior completo. E no IPARDES (2018) comparece que em 2016 a taxa de abandono escolar no ensino fundamental foi de 2% e do ensino médio de 11,9%.

O acesso à cultura baseia-se em cinco equipamentos culturais, conforme o Caderno do IPARDES (2018), sendo uma biblioteca cidadã registrada em 2016, outra biblioteca não especificada, um anfiteatro e dois salões para convenções.

Sobre os estabelecimentos públicos de ensino, em 2018 o IPARDES coloca que havia quatro creches, três instituições pré-escolares, duas de ensino fundamental e uma de Educação de Jovens e Adultos, todas em nível municipal. No ensino

<sup>11</sup> O Índice Gini quantifica o grau de desigualdade da localidade entre a distribuição de indivíduos e sua renda domiciliar per capita, seu valor varia de zero (quando não existe desigualdade) à um (quando a desigualdade é máxima).

estadual, pode-se citar uma instituição de ensino fundamental, uma de ensino médio e uma de educação de Jovens e Adultos.

O Ministério Público do Paraná (2018) demonstra que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Califórnia era de 0,722 em 2010, sendo considerado um índice alto. Lembrando que o IDHM contempla a longevidade, educação e renda, mas adequados à realidade brasileira. O Índice IPARDES de Desenvolvimento Municipal (IPDM) era de 0,6979 em 2010, estando dentro de um médio desempenho.

No município Califórnia, a Secretaria Municipal de Assistência Social possui um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o próprio órgão gestor que executa os serviços de Proteção Social Especial. Além disso, a Secretaria conta com entidades socioassistenciais. Em 2018, a soma das despesas municipais por função mais as despesas intraorçamentárias foram de R\$ 29.593.391,60, que foram repassados R\$ 1.390.225,07 em assistência social.

#### 1.4.2 Marilândia do Sul

Como já fora mencionado o breve histórico da cidade de Marilândia do Sul, neste item trará apenas alguns dados para melhor visualizar o território estudado.

Figura 4 – Foto Aérea de Marilândia do Sul/PR



Fonte: Prefeitura Municipal de Marilândia do Sul (2019)

Marilândia do Sul possui 383,146 km<sup>2</sup> de extensão territorial, sendo o maior município da comarca tanto em extensão quanto em população, como bem representa a figura a seguir:

Figura 5 – Marilândia do Sul/PR



Fonte: IPARDES (2019)

Em 2010, segundo IPARDES (2019), a população da cidade dividia-se em 4.500 pessoas homens e 4.363 mulheres, enquanto a população economicamente ativa é de 4.345 habitantes, sendo a administração pública a maior empregadora. O índice Gini em 2010 era de 0,44. O Ministério Público do Estado do Paraná (2018) divulgou que em 2010 cerca de 62,31% da população possuía ensino fundamental incompleto, 17,07% superior incompleto, 16,32% médio incompleto, 3,79% superior incompleto. Sobre as taxas de rendimento educacional em 2016, o IPARDES aponta que o ensino fundamental contou com uma aprovação de 90%, 9,1% de reprovação e 0,9% de abandono escolar, já o ensino médio teve 85,3% de aprovação e 7,4 de reprovação. Os índices de abandono escolar para o mesmo ano são de 0,9% para o ensino fundamental e 7,3% para o ensino médio.

Os dados elencados no Caderno do IPARDES (2018), mostram que o município possui um estabelecimento escolar que oferta creche, dois de ensino infantil, seis de ensino fundamental, dois de ensino médio e dois de educação de jovens e adultos. Além disso, Marilândia do Sul possui dez equipamentos culturais divididos em biblioteca, auditório e centro comunitário.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de Marilândia do Sul, pode-se considera-lo médio, pois em 2010 era de 0,691, a partir

dos dados do Ministério Público do Paraná (2018). O Caderno do IparDES (2018), destaca o Índice IPARDES de Desempenho Municipal (IPDM) de Marilândia do Sul em 2015 com 0,6620, sendo um índice médio.

Em equipamentos referentes à Política de Assistência Social, o município possui uma Secretaria Municipal de Assistência Social, um Centro de Referência de Assistência Social e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Das despesas municipais, foi direcionado em 2018 à Assistência Social R\$ 1.271.746,24 de um total de despesas de R\$ 33.724.777,89.

#### 1.4.3 Mauá da Serra

De acordo com o Site Oficial da Prefeitura Municipal de Mauá da Serra, a localidade do município provém do início dos anos 1950, na ocasião em que a região norte paranaense foi colonizada, seguindo a plantação de café em larga escala. Por decorrência de um projeto estratégico da colonizadora em questão, Mauá da Serra foi uma cidade projetada com ruas, avenidas, glebas amplas, rodovias dentro do espaço urbano, dentre outros.

No entanto, foi na década de 1970 que a colonizadora passou a dedicar-se inteiramente ao loteamento Cidade Mauá, visto que a Estrada de ferro Central do Paraná estava para ser concluída, passando pelo território. Foi utilizada então, a venda de terreno com prazos para pagamento, o que atraiu novas famílias e estabelecimentos comerciais.

O município de Mauá da Serra foi desmembrado de Marilândia do Sul e instalado como município em 01 de janeiro de 1993, sendo o município mais jovem que compõe a Comarca de Marilândia do Sul. O IPARDES (2018) registra que o município possui uma área territorial de 109,051 km<sup>2</sup>, assim representada:

Figura 6 –Mauá da Serra



Fonte: IPARDES (2019)

O MPPR (2019) informa que a população é de 8.555 habitantes, com densidade demográfica de 90,54 (Hab/Km<sup>2</sup>). Os habitantes são divididos em 3.598 do sexo masculino e 3.542 do sexo feminino. Destes, 3.908 habitantes são economicamente ativos. Em 2010, o Índice Gini era de 0,47.

De acordo com o caderno do IPARDES (2018), Mauá da Serra possui onze equipamentos culturais. Em relação às instituições de ensino, há duas que oferecem creche, quatro de educação infantil, seis de ensino fundamental, uma de nível médio e uma de Educação de Jovens e Adultos. E as taxas de rendimento educacional em 2016 não apresentam abandono escolar, apenas aprovação de 85,2% no ensino fundamental e 77,5% no ensino médio e reprovação de 14,8% no ensino fundamental e 22,5% de reprovação.

Sobre o nível de instrução da população, o MPPR (2010), disponibilizou que 64,85% da população possui ensino fundamental incompleto, 19,09% possui ensino médio incompleto, 12,63% superior incompleto e apenas 3,16% superior completo.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é considerado médio, pois em 2010 estava em 0,652, e o Índice IPARDES de desempenho municipal (IPDM) 0,6118, sendo considerado também de nível médio.

Segundo o IPARDES (2018), as despesas do município foram de R\$ 33.594.028,46, no qual em Assistência Social foram R\$ 1.526.192,45.

#### 1.4.4 Rio Bom

Através do site oficial da Prefeitura Municipal de Rio Bom (2019), verifica-se que historicamente o território que hoje está situado o município de Rio Bom teve seu início com a colonizadora Rio Bom, que desbravou e estruturou estradas na localidade, tornando-se atraente para vinda de pessoas interessadas em comprar terras, sobretudo de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Ainda conforme o site oficial do município (2019), em 1948, o território foi elevado à categoria de Distrito Judiciário do município de Apucarana, pela Lei Estadual nº 2 de 11 de outubro de 1947. E em 1951, foi criado o município de Rio Bom, pela Lei Estadual nº 790. Porém, em junho de 1953, a sede do município foi transferida para a cidade que atualmente é Borrazópolis e Rio Bom tornou-se pertencente à Araruva (atualmente Marilândia do Sul). Somente em 28 de abril de 1964 que Rio Bom foi desmembrado do município de Marilândia do Sul e, novamente, elevado à categoria de município, por meio da Lei Estadual nº 4859, no artigo 4º. A sua emancipação política se deu no dia 13 de dezembro de 1964.

Interessante contemplar que Rio Bom possuiu uma população de 12.000 habitantes, mas, a “geada negra” de 1975, que atingiu as lavouras de café de toda a região norte do Paraná, obrigou muitas famílias a migrarem para regiões com concentração industrial.

Atualmente, Rio Bom é o menor município em população da Comarca de Marilândia do Sul/PR, estando a população dividida em 1.742 homens e 1.592 mulheres. Em seu total, como demonstra o MPPR (2018), há 1.531 habitantes economicamente ativos e o Índice Gini era de 0,43 em 2010.

Figura 7 – Foto Aérea Região Central de Rio Bom/PR



Fonte: Prefeitura Municipal de Rio Bom/PR (2019)

A área territorial é de 177,521 km<sup>2</sup>, assim representada:

Figura 8 – Rio Bom/PR



Fonte: IPARDES (2019)

De acordo o Caderno do IparDES (2018), o município possui apenas dois equipamentos culturais: uma biblioteca e um centro comunitário. Os estabelecimentos de ensino podem ser contabilizados e distribuídos em: uma creche, dois de ensino infantil, dois de ensino fundamental (que em 2016 apresentou uma taxa de 97,2% de aprovação em relação ao rendimento escolar, contra 2,8% de reprovação), um de ensino médio (com 90,8% de aprovação) e um de Educação de Jovens e Adultos. Não foram apresentados os números de evasão escolar.

Segundo MPPR (2018), o nível de instrução da população rio bonense a partir de pessoas com 10 anos ou mais em 2010 era: 55,94% da população com ensino

fundamental incompleto; 21,30% superior incompleto; 17,99% superior incompleto; e 4,78% superior completo.

Por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Rio Bom em 2010 era de 0,729, sendo considerado médio e o Índice IPARDES de desempenho municipal (IPDM) 0,7377, considerado também de nível médio.

Sobre a Política Municipal de Assistência Social, esta possui em seu desdobramento um Centro de Referência de Assistência Social. Conforme o IPARDES, em 2018 a soma das despesas municipais totalizaram R\$ 14.781.103,94 e deste valor, R\$ 1.067.127,65 foram utilizados para a Política de Assistência Social de Rio Bom.

Nota-se ao longo da apresentação do território, características similares enfrentadas por municípios de pequeno porte, bem como possibilidades e caminhos a serem trilhados na construção de uma política socioeducativa. Por isso, é importante mencionar o diagnóstico do território como essencial na execução de uma política social, pois no próprio território há potencialidades que se revelam enquanto possibilidades de atuação que poderão incidir na vida da população usuária. Por outro lado, ocorrem tensionamentos, dificuldades, ausências, que justificam o alcance obtido no atendimento aos usuários.

Neste sentido, é fundamental considerar o Estado burguês e como ele se revela nos territórios para a compreensão da execução das medidas socioeducativas nos municípios de pequeno porte. Para isso, é imperioso neste momento também conhecer a estrutura da socioeducação no Brasil, como será abordado nos próximos capítulos.

## **CAPÍTULO II**

### **A SOCIOEDUCAÇÃO NO BRASIL**

Propõe-se a apresentar a trajetória da política de atendimento à infância e adolescência, especialmente no que se refere à socioeducação. Atualmente, o ECA (1990), considera que criança é a pessoa até doze anos de incompletos, enquanto adolescente é aquela entre doze e dezoito anos de idade.

Porém, nesta pesquisa busca-se pensar crianças e adolescentes a partir da proposta de Pinheiro (2006), enquanto categorias socialmente concebidas, considerando não somente os aspectos postos como característicos de um período da vida e sim a inserção da criança e do adolescente na vida social e nos diversos momentos da história brasileira. Por isso, será realizado um resgate histórico do atendimento à infância e adolescência brasileira. Pontualmente, é importante trazer que a maior preocupação neste estudo é com a adolescência, sobretudo com os sujeitos que recebem sanções tipificadas como medidas socioeducativas em meio aberto.

#### **2.1 A GÊNESE DE UMA POLÍTICA VOLTADA PARA ADOLESCÊNCIA FUNDADA NO RACISMO E NA CRIMINALIZAÇÃO DOS POBRES**

O Brasil é marcado historicamente pelo descaso e maus tratos a crianças e adolescentes. Como salienta Rotondano (2011), desde a colonização portuguesa as crianças de Portugal que vinham para o Brasil eram submetidas a condições desumanas, visto que enquanto eram transportadas em longas viagens nos navios portugueses para o Brasil, quando conseguiam percorrer todo o trajeto sem falecer, enfrentavam a sede, a fome, a fadiga, as humilhações, a abusos sexuais e o sentimento de impotência diante de um mundo totalmente a parte de sua realidade.

Neste período, em que o Brasil possuía o status de Colônia Portuguesa, que perdurou por três séculos e teve como sucessor o imperialismo, Pinheiro (2006) demonstra que havia uma condição de dependência e subordinação intensa com Portugal e a Europa no geral, permeando aspectos econômico, social e cultural. De tal maneira que no Brasil-Colônia há uma marca cultural que se salienta como base

social: o patriarcalismo familiar, que culminava na centralidade de mando e de posse no chefe da família, no senhor das terras e de escravos, sendo que toda a vida social era subordinada ao senhor. Deste modo, o centro do mundo familiar é um adulto e lugar da criança é de subordinação ao chefe da família, o pai, revelando os aspectos da desigualdade e da hierarquia na cultura brasileira.

A história do Brasil Colonial é antecedida por acontecimentos que “articulam-se num conjunto que não é senão um capítulo da história do comércio europeu.” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 20). E é sob a ótica do comércio que a América é vista pelos povos europeus, não havendo inicialmente nenhuma intenção de povoar as terras “descobertas”, pelo contrário, haviam traços de relativo desprezo pelo território primitivo da América. Neste sentido, a colonização dos trópicos objetivava o fornecimento de produtos primários de alto valor comercial para o mercado externo, sobretudo da produção agrícola e mineradora, organizando-se em torno de “grandes unidades produtoras que reúnem um número relativamente avultado de trabalhadores” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 29), recrutados “de outras raças, indígenas do continente ou negros africanos importados” e dirigidos pelo colono branco.” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 31), configurando-se em uma sociedade inteiramente original, nas palavras de Prado Júnior (1972).

Durante os três séculos subsequentes de colonização, Portugal visualizava o Brasil como um empreendimento comercial, onde se fazia dominar, desconsiderando os povos indígenas e utilizando da escravidão para enriquecer. A produção de açúcar era o grande ponto lucrativo, que levava os poucos senhores de engenho a possuírem grandes propriedades rurais, que foram transferidas hereditariamente, demarcando as desigualdades na população que se manifestam na atualidade (JACQUES, 2015).

Os estudos de Prado Junior (1972) apontam também para esta condição na organização da estrutura do Brasil:

É deste tipo de organização [...] que derivou toda a estrutura do país: a disposição das classes e categorias de sua população, o estatuto particular de cada uma e dos indivíduos que a compõem. O que quer dizer, o conjunto das relações sociais no que têm de mais profundo e essencial. (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 143).

Nesta perspectiva, Pinheiro (2006) afirma que dois sujeitos na história brasileira formam o exército de excluídos, que foram alvo do domínio e da segregação: os índios e os negros. Os índios, antes do tráfico de escravos, são os grandes

excluídos e foram em grande parte perseguidos e dizimados, sendo que muitos grupos desapareceram e outros encontram-se em fase de extinção. Tal processo de eliminação deve-se, sobretudo, porque os índios não se integraram ao processo de mercantilização do país, opondo-se a expansão do capital e resistiram a integração cultural, meramente por sobrevivência e não por resistência revolucionária. E os negros, evidentemente pelo regime escravocrata, que dividia a sociedade entre senhores e escravos, culminando em consequências próprias desta divisão, demarcados principalmente pela violência e perversão.

Chauí (2001, p.65) demonstra que a ideia de escravizar os índios parte da teoria do direito natural “de acordo com essas teorias, o ordenamento jurídico natural, por ser uma hierarquia de perfeições e poderes desejada por Deus, indica que a Natureza é constituída por seres que naturalmente se subordinam uns aos outros.” Justificando-se que os índios seriam seres inferiores por serem inocentes, sem crença e abaixo dos cristãos, como descreve Pero Vaz de Caminha. Então, na teoria da ordem jurídica natural:

[...] a vida, o corpo, a liberdade são concebidos como propriedades naturais que pertencem ao sujeito de direito racional e voluntário. Ora, dizem os teóricos, considerando-se o estado selvagem (ou de brutos que não exercem a razão), os índios não podem ser tidos como sujeitos de direito e, como tais, são escravos naturais. [...] A inferioridade objetiva dos nativos na hierarquia natural dos seres justifica que, subjetivamente, escolham a servidão voluntária e sejam legal e legitimamente escravos naturais. (CHAUÍ, 2001, p.65-66)

Porém, de acordo com Chauí (2001), os índios recusaram-se da servidão voluntária utilizando-se da livre faculdade da vontade, levando a afirmação de que o índio é natural indisposto para a lavoura e pensando-se na natural afeição do negro para ela. Aparece-se, mais uma vez, por meio do direito natural objetivo, a legalidade e legitimidade da subordinação do negro colocado como inferior ao branco superior.

Como a colônia era um negócio altamente lucrativo, não havia impedimentos para negociar com o mercado de escravos africanos, como afirma Furtado (2007), sendo que estas transações financeiras chegaram a significar até vinte por cento do capital fixo que a empresa utilizava. A relação com os negros trazidos para a escravidão na colônia é abordada por Furtado (2001, p. 129):

O negro escravo era utilizado na sociedade estritamente como máquina de trabalho. Seu patrimônio cultural havia sido desagregado e nada se lhe oferecia em substituição. O negro era conservado na mais completa ignorância... inteiramente alheio ao sistema de valores da civilização em que ingressava malgrado seu.

Com esta retomada histórica, como foi feita também no livro de Pinheiro (2006), deseja-se demonstrar que na história brasileira facilmente ocorre a condição de objeto, em oposição a condição de sujeitos das relações aos excluídos, sendo destinados aos excluídos o espaço da submissão, da inferioridade e da exclusão social, que são as bases fundantes onde são gestadas as representações sociais mais recorrentes das crianças e adolescentes dos segmentos subalternizados.

Frente a isto, Costa (1994) ao falar sobre a promoção e defesa de direitos da criança e do adolescente no Brasil, buscando alcançar a inteireza e dinamismo necessários para o debate, salientam a importância de analisar o processo histórico da trajetória do atendimento deste seguimento, e para isso é necessário vê-la como um

momento de um processo mais amplo ao nível da sociedade e do Estado, ou seja, da política social. Em cada fase da progressão da experiência nacional nesta área, é possível indicar a posição relativa do atendimento aos direitos da criança no quadro mais amplo das relações entre os pobres e o ramo social do Estado. (COSTA, 1994, p. 122-123)

De acordo ainda com Costa (1994), não há ações que possam ser consideradas políticas sociais no corpo do Estado no Brasil no período de colonização até o início do século XX, sendo o atendimento às demandas desta área entregue totalmente à Igreja Católica, que o desempenhou durante os primeiros quatrocentos anos da história brasileira.

Concomitantemente, Costa (1994) relata que a instituição que ganhou destaque nesta fase foram as santas Casas de Misericórdia, que atendiam aos doentes, aos pobres, aos idosos, aos órfãos e às viúvas, dentre outros “desamparados”. Contavam com o trabalho das irmandades, confrarias, ordens e demais organizações religiosas que se espalharam no país neste período.

Em relação ao atendimento da infância e adolescência, para Marcilio (1997), a roda de expostos foi uma das instituições no Brasil de maior relevância, pois fora criada na Colônia, atravessou e multiplicou-se no Império e manteve-se até a

República, sendo extinta somente na década de 1950. A autora afirma que por quase um século e meio este sistema foi praticamente o único de assistência à criança abandonada no país e comumente administrada pela Santa Casa de Misericórdia.

A roda de expostos teve sua origem na Europa Medieval e garantia o anonimato do expositor, criando um meio anônimo de levar o bebê que não desejava para a roda, evitando que fosse abandonado em locais que lhe oferecessem riscos de falecer sem serem encontradas. A primeira ação realizada com a criança era seu batismo objetivando salvar a alma da criança, característica própria da assistência caritativa. (MARCILIO, 1997).

A roda é descrita por Faleiros (2011, p. 213) como “um sistema legal e assistencial dos expostos até sua maioridade”, tendo formato cilíndrico onde se colocava as crianças e rodava do exterior para o interior da instituição de recolhimento, evidenciando a assistência ao recolher imediatamente o abandonado, mas não demonstrando como este processo ocorria até a maioridade deste sujeito. A responsabilidade com estas crianças por parte das instituições iria até, em média, sete anos de idade, dependendo muito seu futuro das famílias que os acolhiam. Os que permaneciam na Roda de Expostos, aos doze anos eram enviados para aprender algum ofício para pagar seu sustento na instituição.

Sobre o fenômeno de abandonar crianças, Marcilio (1997) demonstra que no Brasil foi igualmente antigo à colonização brasileira, ou seja, já existia na Europa, mas fora trazida para o Brasil no processo de colonização. Antes da roda de expostos, a responsabilidade de assistir os abandonados, seguindo o modelo português, era das câmaras municipais<sup>12</sup>, porém raramente os fazia alegando ausência de recursos, resultando em bebês sendo deixados por todo lado até serem encontrados por famílias caridosas. Entretanto, tal prática também acabava por destinar crianças a famílias que as utilizavam, quando maiores, como mão-de-obra familiar suplementar, fiel, reconhecida e gratuita, sendo muito mais vantajoso do que um escravo.

Outro ponto a ser considerado deste período e é levantado por Faleiros (2011), foi a alta taxa de mortalidade dos indivíduos assistidos pela Roda de Expostos,

---

<sup>12</sup> Instituição de natureza administrativa, que tinha o poder de decidir diversas questões referentes aos cuidados e medidas dirigidas a uma determinada região, dentre as funções destacavam-se: controlar as rendas e gastos da administração pública do local, regulamentar as atividades comerciais desenvolvidas nos arredores da cidade, cuidar da preservação e limpeza de todo o patrimônio público e empreender a realização de obras públicas. Formavam-se através de um grupo de vereadores presidido por um juiz, em via de regra, todos grandes proprietários de terra (SOUZA, 2018).

que expõe questionamentos quanto à qualidade de assistência prestada nestes locais e da política adotada em si, revelando-se como uma política perversa e contraditória, pois os resultados obtidos eram contrários aos objetivos propostos, uma vez que as crianças eram recolhidas para que não falecessem nas ruas mas acabavam falecendo no âmbito das instituições.

Na perspectiva da referida autora, para compreender a questão da mortalidade infantil é necessária uma contextualização política e econômica do Brasil. Enquanto colônia, o país dependia de decisões da Corte de Portugal, que era extremamente omissa com a infância abandonada e pobre, pois seus interesses eram econômicos e de exploração da escravidão. Deste modo, a infância não era uma preocupação de Portugal. Fato que comprova era o documento real chamado Alvará, de 1775, que não citava as obrigações financeiras da Corte e das Câmaras Municipais para a manutenção das Rodas de Expostos, somente as questões burocráticas, como o registro dos expostos, guias de encaminhamento da colocação em lares pelos Juízes e recibos de recebimento do exposto. A ausência de financiamento da Corte, levava as instituições a se manterem com doações de particulares. Diante disso, a assistência prestada era precária e levava ao falecimento dos indivíduos ali abandonados.

Neste sentido, Pinheiro (2006) demonstra que a proteção social a criança e ao adolescente manifesta-se através da preservação da vida, revelando-se na garantia da sobrevivência, sobretudo às crianças pequenas em seus primeiros anos de vida a partir de princípios cristãos. E ela pondera sobre tal ação, como pode-se observar:

É fundamental observar que a necessidade da proteção social como a alternativa para a preservação da vida da criança já revela em si uma omissão ou transferência de responsabilidade: as ações de proteção social partem da pressuposição (ou constatação) de que a vida da criança não está sendo preservada, seja pelo abandono, seja pela falta de condições materiais para tanto, por parte de quem seria responsável. A proteção social circunscreve-se, desta forma, ao campo do “favor”, da “benesse”, da caridade de alguém, que assume a responsabilidade de quem deveria proteger, originalmente, a criança. (PINHEIRO, 2006, p. 54).

Em relação a responsabilidade penal para crianças e adolescentes no Brasil, somente no Império é que se começa a pensar nesta questão da infração, sejam para adolescentes ou adultos inclusive com uma preocupação com a classificação da idade

do sujeito para tornar-se imputável, como vê-se nos estudos de Amin (2006, p.05) e está esquematizado no quadro a seguir:

Quadro 7 – Responsabilidade Penal à Crianças e Adolescentes no Brasil Império

Base Legislativa	Torna-se Imputável	Medidas Aplicadas	Ressalvas
Ordenações Filipinas <sup>13</sup> ,	A partir dos 07 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 07-17 anos: respondia como adulto, mas com atenuações.</li> <li>• 17-21 anos: pena de morte natural (por enforcamento)</li> </ul>	Observação: para o crime de falsificação de moeda era autorizada pena de morte natural para maiores de quatorze anos.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Amin (2006, p.05)

Segundo Rizzini (2011), em 1830 a primeira lei penal fora criada, reconhecida como o Código Criminal de 1830, em substituição as Ordenações do Reino de Portugal, que era considerada extremamente bárbara. Embora já fosse previsto a menoridade na aplicação das penas, até 1830 este público era severamente punido como se fosse um adulto. Veja as principais características do Código Criminal de 1830 em relação à adolescência:

Quadro 8 – Responsabilidade Penal à Adolescentes presentes no Código Criminal de 1830

Momento Histórico	Base Legislativa	Torna-se Imputável	Medidas Aplicadas
1830 à 1890	Código Criminal de 1830	14 anos	Recolhimento em Casas de Correção

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir do Código Criminal de 1830.

A preocupação com o recolhimento de adolescentes em estabelecimentos especiais para sua correção, na visão de Rizzini (2011), é surpreendente, uma vez que não existia na época discussões sobre a substituição da penalização pela educação. Porém, somente por volta de vinte anos depois desta intenção que foram realizadas as primeiras tentativas de elaborar um regulamento para a Casa de Correção, sendo que seria um local com alas separadas, uma direcionada à correção de adolescentes delinquentes e mendigos, e outra para os demais encarcerados.

<sup>13</sup> As Ordenações Filipinas foram resultantes da reforma feita por Felipe II da Espanha (Felipe I de Portugal), ao Código Manuelino, durante o período da União Ibérica. Continuou em vigor em Portugal ao final da União, por confirmação de D. João IV. Até a promulgação do primeiro Código Civil brasileiro, em 1916, estiveram também vigentes no Brasil. (BRASIL, 2019).

O Brasil Colônia foi um período de desvalorização da existência e vida da infância. De um lado, as crianças escravas eram consideradas mercadorias e, de outro, os expostos<sup>14</sup>, quando sobreviviam, eram conduzidos ao trabalho precoce e explorado, afim de ressarcir seus custos a entidade. Deste modo, concordando com Pinheiro (2006), este processo histórico “parece instituir, para as classes subalternas, muito mais facilmente a condição de objeto do que de sujeitos das relações e das práticas, na dinâmica da vida social”. Os lugares sociais ocupados, portanto, pela infância pobre e negra são constituídos, principalmente, pelo viés da submissão, da inferioridade e da exclusão social.

Com o Código Criminal de 1830, determinava-se o recolhimento de sujeitos a partir de quatorze anos enquanto uma resposta à atos considerados infracionais. Veja que a idade considerada para estas providências, que poderiam ser alusões às medidas socioeducativas na atualidade, é superior a demarcada pelo ECA, de doze anos, porém a diligência imposta não distingue a gravidade do ato cometido, sendo a única possibilidade de intervenção o recolhimento do sujeito, diferentemente das medidas socioeducativas no ECA, que prevê outros encaminhamentos para além do internamento. Com o Primeiro Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, promulgado pelo Decreto 847 de 11 de outubro de 1890,

manteve-se a mesma linha do código anterior com pequenas modificações. Menores de nove anos eram inimputáveis. A verificação do discernimento foi mantida para os adolescentes entre nove e quatorze anos de idade. Até dezessete anos seriam apenados com 2/3 da pena do adulto. (AMIN, 2006, p.05).

É importante demonstrar na própria legislação de forma sintética como estes elementos compareciam:

---

<sup>14</sup> Segundo Marcilio (1997), um dos principais fatores para o abandono de crianças era a pobreza, sendo que filhos legítimos e ilegítimos também eram abandonados com frequência.

### Quadro 9 – Primeiro Código Penal dos Estados Unidos do Brasil e a infância e adolescência

Momento Histórico	Imputabilidade	Procedimentos Previstos	Penas Aplicadas <sup>15</sup>
1890 a 1927	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre 09 e 14 anos, desde que comprovado o consentimento;</li> <li>• A partir de 14 anos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificação do Consentimento entre 09 e 14 anos.</li> <li>• Até 17 anos poderiam ser apenados a 2/3 da pena do adulto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prisão celular<sup>16</sup>;</li> <li>• Banimento;</li> <li>• Reclusão<sup>17</sup>;</li> <li>• Prisão com trabalho obrigatório<sup>18</sup>;</li> <li>• Prisão disciplinar<sup>19</sup>;</li> <li>• Interdição;</li> <li>• Suspensão e perda do emprego público, com ou sem permissão para exercer outro ofício;</li> <li>• Multa.</li> </ul>

Fonte: a autora a partir das determinações postas em Brasil (1890)

O Código também tinha ressalvas com “vadios e capoeiras”, conforme demonstra o Art. 399, definido como aquele que deixava de exercer atividade laborativa e que não possuísse domicílio, ou realizasse trabalho proibido por lei ou que fosse considerado ofensivo à moral e aos bons costumes. A pena para este ato resultava em prisão celular por quinze a trinta dias, além do comprometimento do condenado, através de assinatura de um termo, de ocupar-se dentro de 15 dias a partir do cumprimento da pena. O inciso 2º do art. 399 previa que “os maiores de 14 anos serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, onde poderão ser conservados até á idade de 21 anos”.

A vinculação do trabalho à punição em regimes prisionais já ocorria no Brasil desde 1930, com o Código Criminal do Império, como aponta Oliveira (2003), em que os apenados eram obrigados a trabalhar todos os dias, onde a prisão ingressava como pena legal no país, vinculada a uma conotação de reforma moral para o condenado. No entanto, para Wolff (2005), pelo Brasil ser um país escravagista, no qual o poder estava circunscrito à propriedade e era manipulado por seus proprietários, ainda havia traços dos castigos domésticos nos estabelecimentos prisionais.

<sup>15</sup> Penas aplicadas à adultos, que poderiam ser aplicadas à sujeitos entre 14 e 17 anos, em até 2/3 do que seriam aplicadas à um adulto pelo mesmo ato.

<sup>16</sup> De acordo com o art. 45. da legislação que vem sendo apresentada, a pena de prisão celular era cumprida em estabelecimento especial com isolamento celular e trabalho obrigatório.

<sup>17</sup> “Art. 47. A pena de reclusão será cumprida em fortalezas, praças de guerra, ou estabelecimentos militares.” (BRASIL, 1890).

<sup>18</sup> “Art. 48. A pena de prisão com trabalho será cumprida em penitenciarias agricolas, para esse fim destinadas, ou em presidios militares.” (BRASIL, 1890)

<sup>19</sup> “Art. 49. A pena de prisão disciplinar será cumprida em estabelecimentos industriaes especiaes” [...] (BRASIL, 1890)

Deste modo, Oliveira (2003) afirma que mesmo com o Código de 1890, após a Proclamação da República e da Abolição da Escravidão, que resultavam na necessidade de recompor o Estado e a nova modelagem da nova sociedade que estava se formando, principalmente para a criação de novas formas de controle social, não foram apresentadas mudanças radicais de conteúdo em relação ao Código Imperial, sendo o trabalho no sistema prisional um reflexo que permaneceu na nova legislação e refletiu nas penalidades aplicadas também aos sujeitos menores de 18 anos.

Outro aspecto que merece atenção legislação à partir da segunda metade do século XIX e é salientado por Rizzini (2011), é que se iniciou uma preocupação com a formação educacional das crianças, demonstrada com a criação de leis que regulamentavam o ensino primeiro e secundário, com um direcionamento permissivo para crianças pobres brancas, impedindo-se o acesso as crianças escravas. Evidentemente era um avanço tais ações no sentido de pensar-se na educação formal para crianças, por outro lado o racismo exacerbado é inegável ao restringir a participação das crianças advindas da escravidão, com o decorrer do tempo estas ações não se tornaram referência para as políticas sociais e sofreram um retrocesso em relação a discriminação da pobreza. Além disso, há de questionar-se também até que medida de fato tal oferta de ensino foi um avanço, pois a restrição era explícita quanto a matrícula de crianças escravas, privando-as de acessarem a formação educacional.

## 2.2 BRASIL REPÚBLICA E A ORIGEM DO QUE ATUALMENTE ENTENDE-SE POR MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

Este período ficou conhecido historicamente como República Velha ou Primeira República. Para Sodré (1962), a Primeira República foi idealizada em sistema de dominação do latifúndio, dividida três fases: a da implantação, em que haveria um predomínio do poder da classe média através da atuação dos militares; a da consolidação, em que o controle exclusivo estaria nas mãos das oligarquias latifundiárias; e a do declínio, marcada pela expansão da burguesia industrial e da classe média, e pela disputa desses setores pelo controle do poder.

Conforme Costa (1994), a fase que se traça entre 1900 e 1930 é marcada pelo início das lutas sociais lideradas por trabalhadores urbanos, ganhando destaque em 1923 a primeira Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários, dela originando toda a política previdenciária posteriormente no país.

Com a Abolição da Escravatura e com o início da urbanização, as populações formadas por negros e pobres vão tornando-se continuamente excluídas, sobretudo porque o país passou a viver um processo de modernização capitalista, e estes segmentos tornaram-se à margem deste desenvolvimento socioeconômico. Como resgata Pinheiro (2006), foi também neste momento que os negros e empobrecidos foram carregados pelo estigma do perigo que poderiam ofertar à sociedade, portanto, a criança concebida deste meio também era considerada uma ameaça, disponibilizando à esta infância o lugar de exclusão e de inferioridade num formato considerado natural.

Em relação a política para infância pobre nesta conjuntura, Faleiros (2011) considera que o pressuposto de análise é a omissão, repressão e paternalismo, decorrentes da visão liberal, mas também da correlação de forças com hegemonia do bloco oligárquico/exportador. O autor supracitado aponta que este período República Velha, representa ruptura com a forma pessoal de governar do Imperador, mas continuidade do clientelismo e do coronelismo. O bloco dominante naquele momento, de caráter liberal, representados por oligárquicos exportadores e burguesia industrial, não aceitava a intervenção do Estado na área social. Tal situação afetou grandemente as políticas para a infância neste período.

Contudo, Faleiros (2011) demonstra que nos primeiros vinte anos de República alguns projetos pontuais de lei para a infância foram apresentados, embora não se consideravam as questões que já foram citadas como problemáticas em relação à mortalidade infantil, o abandono, à péssima qualidade das entidades de atendimento à infância e a ausência de legislação de proteção a este público. Algumas instituições a partir do Império foram se constituindo, por meio da pressão dos higienistas, advogados, moralistas e religiosos, para uma articulação entre o público e o privado, materializada através do Ofício Geral de Assistência. Porém, esta se realiza apenas de maneira clientelista, temporária, baseada tão somente nas negociações e interesses ao setor privado.

Já Rizzini (2011) destaca este momento histórico a partir da propagação das ideias de identidade nacional, onde começa-se a surgir uma crescente preocupação

com a infância, que desdobrou-se em resoluções a partir de medidas jurídicas, embora ainda houvesse um enfoque de cunho religioso e caritativo em alguns seguimentos por um período. É, portanto, as duas primeiras décadas do século XX que são criadas muitas leis objetivando regular a situação da infância no país, caracterizando-se como um período de grande produção legislativa brasileira para a infância.

No entanto, o discurso que embasava a preocupação com a infância neste período era pela preocupação do que as crianças poderiam causar na sociedade e não somente pela defesa da infância, como direciona Rizzini (2001), levando o “problema da infância”, como era reconhecido à época, a modelar-se com uma dimensão política, consubstanciado no “ideal republicano”. Destacava-se a importância de uma intervenção urgente para educar e corrigir as crianças e adolescentes para que se tornassem produtivos e úteis para o Brasil e, conseqüentemente, assegurar a organização moral da sociedade.

Com o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil em 1890, havia a possibilidade de conseqüências às atividades infracionais a partir de nove anos, desde que verificasse o consentimento, perdurando até os quatorze anos, quando a resposta seria a mesma a ser dada a um adulto com redução de 2/3 da pena, até completar dezessete anos. Houve, portanto, uma redução de cinco anos para a resposta ao ato cometido em relação ao Código Criminal de 1830, colocando a expectativa da aplicação da medida no consentimento, tratando-se de uma determinação subjetiva.

Por outro lado, abre-se as possibilidades de penalidades, não sendo apenas o regime fechado a ser deslumbrado, mas é forte a presença da obrigatoriedade do trabalho neste período, incluindo modalidades de penas que envolvem o trabalho em diversas possibilidades, tais como atividades laborais em âmbito industrial, agrícola e/ou dentro das prisões. Além disso, uma das penalidades configurava-se na perda do emprego público, podendo não haver liberação para outro trabalho. Evidentemente que em perspectivas e discursos adversos, mas é possível verificar esta preocupação em colocar o trabalho enquanto resposta ao ato infracional também nas medidas socioeducativas em meio aberto na atualidade, podendo compará-la a prerrogativa da Prestação de Serviços à Comunidade. Mesmo tratando-se de atividades laborais com vistas ao socioeducativo, que agregue experiências e aprendizados ao adolescente alvo da medida determinada judicialmente, que segue parâmetros objetivando preservar a condição peculiar do desenvolvimento humano na qual o adolescente

atravessa nesta fase na vida, é o trabalho enquanto encaminhamento adotado para responder o ato infracional praticado pelo sujeito.

A representação social da infância e da adolescência como objetos de controle e disciplinamento tem sua fundamentação sob a ótica do Estado através da seguinte lógica tão bem explicitada por Pinheiro (2006, p. 57):

Submissão aos interesses do Estado; fortalecimento do povo brasileiro; preparação de mão-de-obra para servir aos ditames do desenvolvimento do Estado, de preferência sem causar-lhes problema, cumprindo o seu papel de servir ao Estado, sem subverter a ordem estabelecida. Com esses ditames, uma exigência se impunha: disciplinar e controlar as crianças e os adolescentes – em especial os pertencentes às classes subalternas – para que se tornassem úteis à Nação, como mão-de-obra adequada às tarefas próprias a um país subdesenvolvido, com uma história social recente de mão-de-obra escrava, de economia sujeita aos ditames do País colonizador; uma mão-de-obra agora não mais escrava, mas que pudesse se fazer submissa e que ocupasse as funções subalternas no processo de modernização ao qual o País começava a aderir.

Ora, neste sentido fazia-se essencial a formulação de leis e mecanismos que regulamentassem a infância e adolescência, visando o controle social para o fortalecimento do processo de transição política e econômica que o Brasil vinha atravessando. A intenção velada nada mais era de formar mão-de-obra minimamente preparada e muito submissa para alavancar a economia através do capitalismo que vinha adentrando no país.

De acordo com Rizzini (2011), em 1923 foi criado no Rio de Janeiro o primeiro Juízo de Menores no Brasil, representando uma nova fase na forma de se atender crianças e adolescentes. O atendimento baseava-se na internação de menores em situação de abandono e delinquência, objetivando a preservação ou reformulação dos menores apreendidos. Através deste escopo, os juízes passaram a tensionar a necessidade de instituições que atendessem as necessidades do Juizado, pois as que havia não eram suficientes.

Estes fatos culminaram na urgência de respostas ao que vinha ocorrendo. As respostas que foram dadas para contornar as mazelas postas ocorreram, primeiramente, através da Lei de Assistência Social de Menores Delinquentes e Abandonados, em 1923, Rizzini (2011) demonstra que dentre as atribuições do Distrito Federal, havia a possibilidade de apreensão de menores nas ruas, fiscalização de estabelecimentos e visitas às famílias. O decreto também permitia a criação de um

Juízo Privativo de Menores Abandonados e Delinquentes, com o intuito de assistir, proteger, defender, processar e julgar menores. O primeiro Juiz de Menores da América Latina foi José Cândido de Albuquerque Mello Matos (1864-1933), figura icônica quando trata-se do Código de Menores de 1927, por ser de sua autoria.

Na perspectiva de Rizzini (2011), o Juízo de Menores, desde sua gênese, dedicou-se a execução dos atendimentos, desaguando-os para a determinação da internação de menores nas instituições oficiais e conveniadas. Já a noção de abandono adotada para a execução do trabalho era extensa e velava uma real tentativa de regulamentar a educação dos filhos das famílias pobres, uma vez que se considerava abandono situações vivenciadas por crianças inseridas em camadas populares, como não possuir meios de subsistência, vagar pelas ruas, mendigar, não ter habitação certa etc.

Em 1927 este processo que vinha ocorrendo no país resultou na aprovação do Código de Menores, proposto por Mello Matos e aprovado com o intento de prover assistência e proteção aos menores, representando um marco no sentido de ser a primeira legislação exclusiva à infância e adolescência, com diretrizes postas também para responder atos infracionais<sup>20</sup>. Tratava-se de uma legislação minuciosa, com 231 artigos, sendo seu objeto e fim determinado no primeiro artigo:

O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submettido pela autoridade competente ás medidas de assistencia e protecção—contidas neste Codigo. (DECRETO Nº 17.943-A, 1927).

Em relação aos abandonados, no artigo 26 do referido Código há uma série de incisos demonstrando as situações em que menores de 18 anos encaixavam-se neste quesito, que vão desde a orfandade, até a impossibilidade de pais ou tutores de cumprir seus deveres devido à sua moral ou ausência de bons costumes. Por outro lado, a legislação já apontava como alvo de sua intervenção crianças e adolescentes que fossem vítimas de abuso de autoridade, crueldade, negligência ou exploração por parte dos pais, tutor ou responsável de sua guarda. As ações da autoridade para os sujeitos considerados à época como “menores abandonados” envolviam ordenar

---

<sup>20</sup> Neste sentido, voltou-se a considerar a idade de 14 anos, como no Código Criminal de 1830, como idade mínima para as medidas adotadas em casos de infração. É importante evidenciar que novamente a idade mínima é superior a praticada atualmente, que é de 12 anos.

apreensão, tomar providências quanto a guarda, educação e vigilância, assim como recolher os considerados vadios e mendigos e leva-los à autoridade judicial.

Como elucida Pinheiro (2006), anteriormente a esta legislação, o termo menor era utilizado no plano jurídico como uma referência a aquele que não tivesse atingido a maioridade. Mas, com o Código de Menores de 1927 que a nomenclatura “menor” foi institucionalizada, tornando-se uma classificação fortemente discriminatória. Menor passa a ser à infância e adolescência pobre, podendo ser carente, abandonado ou infrator. Considera-se as informações compiladas do Código de Menores de 1927:

Quadro 10 – O Código de Menores de 1927 e as medidas aplicadas aos menores autores de crime ou contravenção penal

Período	Idade que se torna imputável	Medidas Aplicadas	Outras Providências
1927 à 1979	14 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre 14 e 18 anos incompletos: eram submetidos à escola de reforma, com as seguintes especificidades quanto a permanência:               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Caso não fosse considerado abandonado ou pervertido: entre um e cinco anos;</li> <li>✓ Adolescentes abandonados, pervertidos ou com risco de se tornarem: entre três e sete anos.</li> </ul> </li> <li>• Menor de 14 anos (autoria ou cumplicidade de fato considerado crime ou contravenção penal): teria registrado seu nome, o fato, seu estado físico, mental e moral e a situação social, moral e econômica dos pais, tutor ou pessoa responsável por sua guarda.</li> <li>• Entre 14 e 18 anos - Processo Especial nestas situações:               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Em caso de doenças: ordenava-se ao tratamento apropriado;</li> <li>✓ Se não fosse considerado abandonado ou pervertido: de um a cinco anos em escola de reforma;</li> <li>✓ Abandonado, pervertido, ou em situação de risco de ser: três anos, no mínimo e sete anos, no máximo, em escola de reforma.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Em caso de absolvição:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entregar o menor aos pais ou tutor, sem restrições;</li> <li>• Entregar aos pais ou tutor com condições: submissão ao patronato; aprendizagem de um ofício ou uma arte; abstenção de bebidas alcoólicas; frequência em uma escola; garantia de bom comportamento. Havia a possibilidade de suspensão ou perda do pátrio poder ou destituição da tutela em caso de desobediência;</li> <li>• Entregar a pessoa idônea ou instituto de educação;</li> <li>• Sujeitar a liberdade vigiada.</li> </ul>

Fonte: a autora pautada na legislação de Brasil (1927)

Como já vem sendo trabalhado ao longo deste capítulo, fica evidente a preocupação neste momento em criminalizar os pobres, uma vez que abandono poderia ser até mesmo a ausência de condições materiais da família em manter uma criança ou adolescente, e em criar um exército de adolescentes submissos a ordem

para que possam compor as vagas de trabalho e servir ao capitalismo no futuro, dado que as escolas de reforma fariam este disciplinamento dos internos.

Rizzini (2011) reforça este argumento afirmando em suas considerações finais que esta legislação realmente iria legitimar o objetivo de manter a ordem almejada, uma vez que zelando pela infância abandonada e criminosa, ela prometia acabar com o mal pela raiz, eliminando os vadios e desordeiros, que não contribuíam para o progresso do Brasil. O processo “civilizatório” do país necessitava desta ordem e saneamento.

Já Pinheiro (2006) demonstra que neste período iniciou-se a era do isolamento e da retirada do convívio familiar e social de crianças e adolescentes a qual eram atribuídos os atos considerados infracionais, configurando-se a solução por meio da institucionalização. Para isso, utilizou-se da punição como instrumento de correção e da exclusão social como forma de neutralizar a ameaça que esses adolescentes representavam para a sociedade. Associa-se o combate ao perigo à sociedade com o isolamento do adolescente marginalizado. Sendo, portanto, eles os representantes, a partir da lógica do Estado, da perturbação da ordem social e a institucionalização um caminho para a reeducação, para trazê-los de volta ao convívio social.

Outro ponto interessante é o de não manter indivíduos que precisassem de cuidados especiais nas escolas de reforma, encaminhando-os para outros locais para serem submetidos a tratamentos especiais. Quando o juiz ou o tribunal decidia pela absolvição do adolescente, o sujeito considerado menor e seus familiares e/ou responsáveis poderiam sair do tribunal sem nenhuma condição, ou teria que cumprir algumas ressalvas como a frequência do adolescente em cursos e na escola, bom comportamento, abstenção de bebidas alcólicas, poderia ainda passar por uma liberdade vigiada ou ser entregue a um instituto de educação. Observa-se que a liberdade vigiada é a gênese da atual liberdade assistida.

Quadro 11 – A liberdade vigiada, conforme o Art. 92 do Código de Menores de 1927

<b>Conceito</b>	Consistia em o sujeito ficar na companhia e sob a responsabilidade dos pais, tutor ou guarda, ou aos cuidados de um patronato, e sob a vigilância do juiz
<b>Tempo da Diligência</b>	Máximo de um ano
<b>Funções do Juiz</b>	Determinar a forma da execução da vigilância e as regras de procedimento tanto ao adolescente quando aos responsáveis, que poderiam incluir: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrigação de serem feitas reparações;</li> <li>• Indenizações;</li> <li>• Restituições devidas;</li> <li>• Arcar com as custas do processo.</li> </ul> Observação: Eram consideradas às condições econômicas na aplicação destas condições.
<b>Obrigações do menor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparecer em juízo nos dias e horas que fossem designados;</li> <li>• Cumprir integralmente as determinações judiciais.</li> </ul>
<b>Em casos de transgressão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicação de multa aos pais, tutor ou possuidor da guarda, caso fosse conivente;</li> <li>• Detenção do adolescente por até oito dias;</li> <li>• Remoção do adolescente.</li> </ul>

Fonte: Decreto nº 17.943-A (1927), adaptado pela autora.

De certa maneira a política para a infância e adolescência começava-se a se desenhar, pois havia a emergência de novas obrigações do Estado em cuidar da infância pobre ofertando educação, formação profissional, encaminhamento e pessoal competente. Nas palavras de Faleiros (2011, p. 46) “ao lado das estratégias de encaminhamento para o trabalho, clientelismo, patrimonialismo, começa a emergir a estratégia dos direitos da criança [...] já que o Estado passa a ter obrigações de proteção”.

Um grande ponto positivo no Código de Menores de Mello Matos é a proibição do trabalho infantil aos menores de 12 anos por todo território brasileiro. Havia a possibilidade de trabalho entre os 12 e 14 anos para aqueles que já tivessem concluído o ensino primário ou que os proventos resultantes do trabalho fossem indispensáveis para a subsistência própria ou de sua família desde que continuassem a frequentar a escola. Havia ainda restrição quanto ao período de trabalho, que não deveria exceder seis horas semanais.

Faleiros (2011) revela que ocorreu, evidentemente, um conflito de interesses com os industriais por conta principalmente da fiscalização do trabalho infantil gerada pela nova legislação, sendo que Mello Matos multou 520 fábricas pelo descumprimento da lei. Aconteceram vários manifestos contra esta norma, mas não surtiram resultados, pois a lei não foi reformada.

Em conformidade com Costa (1994), a década de 1930 é marcada pela quebra do predomínio do setor agrário-exportador na governabilidade do país e da sociedade brasileira. Posteriormente, houve um período complexo para a formulação e implementação de um projeto político legítimo e coerente para a Nação, culminando então, em 1937, no Estado Novo, um regime autoritário, com características corporativas e que utilizou as políticas sociais como instrumento de incorporação das populações trabalhadoras urbanas ao projeto nacional que nascia.

No entanto, várias reivindicações sociais e políticas da sociedade foram atendidas neste período de implantação do Estado-Social Brasileiro, como resgata Costa (1994), entre eles pode-se citar: sufrágio ampliado, legislação trabalhista, obrigatoriedade do ensino básico, primeiras medidas preventivas e repressivas contra o aumento abusivo dos preços, generalização da cobertura previdenciária para diversas categorias de trabalhadores etc.

Segundo Rizzini (2011), neste momento também fora inaugurada uma política mais nítida de proteção e assistência ao menor e a infância através da criação de órgãos federais que se dividiam-se para o atendimento de duas categorias que foram claramente fragmentadas: a criança e o menor. O fato de serem órgãos federais nestes atendimentos é importante porque a assistência pública aos menores era até então feita pelo mundo jurídico, por meio dos Juízos de Menores e pela atuação isolada de alguns estabelecimentos para menores. Porém, em 1941, o governo federal criou um órgão que passou a centralizar o atendimento ao menor, partindo do Distrito Federal e alcançando todo o território nacional a partir de 1944, sendo conhecido por Serviço de Assistência aos Menores (SAM).

Como expõe Faleiros (2011), a implantação do SAM vincula-se melhor a uma questão de ordem social do que realmente de assistência. Esperava-se que ele fosse orientar a política pública para a infância, porém foi redefinida em 1944. A competência do SAM, portanto, que era vinculado ao Ministério da Justiça e aos juizados de menores, baseava-se em orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores objetivando interná-los e ajustá-los socialmente, proceder ao exame médico-psicopedagógico, abrigar e distribuir menores pelos estabelecimentos, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores, promover a colocação de menores e estudar os motivos do abandono.

Rizzini (2011) salienta que o SAM não trazia nenhuma novidade na ideologia e nas práticas no atendimento ao menor, além disso, a separação do atendimento

para uma instância federal de fato não ocorreu em sua totalidade, pois o SAM era subordinado ao Ministério da Justiça. Na concepção de Costa (1994) e Rizzini (2011 b), o trabalho do SAM era correccional-repressiva. O sistema de atendimento tratava-se de internatos, como reformatórios e casas de correção, para adolescentes autores de atos considerados crimes e em patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios para menores carentes e abandonados, evidenciando a divisão criada entre a infância e os menores.

Já o poder judiciário neste cenário, na perspectiva de Faleiros (2011), mantém a estratégia de manutenção da ordem, uma vez que o juiz continua podendo arbitrar sobre a personalidade do menor através do que veio ser chamado de periculosidade, a figura judicial poderia estudar e definir a personalidade do menor, demonstrando que ao juiz cabe a aplicação do Código de Menores em face do menor perigoso. Outra questão que foi uma estratégia para a manutenção da ordem foi a reorganização das delegacias, que resultou em uma Delegacia de Menores, que possuía uma função repressiva articulada com o SAM e com o Juizado de Menores e ficaram muito notadas pela repressão a crianças e adolescentes que eram suspeitos de delinquência.

Além do SAM, neste período surgiram várias entidades federais de atendimento à infância e adolescência, todos ligados à figura da primeira Dama do Brasil, ofertando assistência e educação básica, bem como estratégias de trabalho e geração de renda, como pontua Costa (1994), entre eles pode-se citar:

Quadro 12 – Entidades federais de atendimento à infância e adolescência com viés do primeiro damismo

<b>Entidade</b>	<b>Descrição</b>
Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Fundada em 1942, com o principal objetivo de prestar assistência às famílias dos soldados mobilizados pela Segunda Guerra Mundial. Aos poucos passou a atuar em todas as áreas que diziam respeito à assistência social. Essas ações efetivavam-se por meio de benefícios e encaminhamentos aos serviços com base não na identificação das necessidades sociais e na garantia dos direitos, mas na avaliação “caso a caso” da situação dos indivíduos necessitados. (BRASIL, 2010).
Fundação Darcy Vargas	Organização de cooperação financeira que apoia a implantação de hospitais e serviços de assistência materno-infantil em diversos pontos do Brasil.
Casa do Pequeno Jornaleiro	Programa de atenção a meninos de famílias de baixa renda baseado no trabalho informal, como a venda de jornais, e no apoio assistencial e socioeducativo.
Casa do Pequeno Trabalhador	Programa que visava a capacitação e encaminhamento ao trabalho de crianças e adolescentes moradores das cidades com baixa renda.
Casa do Pequeno Lavrador	Concedia assistência e aprendizagem rural para crianças e adolescentes filhos de camponeses.
Casa das Meninas	Tratava-se de um programa de apoio assistencial e socioeducativo para adolescentes do sexo feminino que tivessem problemas de conduta.

Fonte: quadro elaborado pela autora pautado em Costa (1994)

É importante destacar o papel da primeira dama do Brasil neste momento histórico, Dercy Vargas, que se manifesta na LBA como primeira presidente e a partir de então a prática do primeiro damismo torna-se recorrente:

Nesse caso específico do nascedouro do primeiro-damismo, há uma motivação política: o Estado brasileiro vê-se obrigado a forjar estratégias de enfrentamento dos problemas sociais que assumem sérios contornos nesse período da Segunda Guerra. Na verdade, o Estado lança mão dos valores femininos para sensibilizar a sociedade a intervir na chamada “questão social”, dando impulso ao espírito filantrópico a partir de uma prática assistencialista, que marcaria a face da ação das primeiras-damas no Brasil. Foi assim que as atividades de filantropia/assistencialismo acabam determinando a identidade social das primeiras-damas, fato que parece difícil de depurar-se, posto que encontra-se arraigado ao imaginário social das classes subalternas” (TORRES, 2002, p. 40).

Nota-se que a atuação da primeira dama teve objetivos bem delineados, pois em um contexto de dominação política com viés assistencialista, a função da primeira dama era legitimar o poder local, dominado por seus maridos.

Dito de outra forma, é possível supor que o poder estatal local apropria-se do trabalho das primeiras-damas para dar legitimidade a um processo político que se estabelece em meio à diversidade de forças antagônicas. Assim, utilizando-se dos atributos “femininos” de bondade, amor e doação, as primeiras-damas constroem uma base de sustentação política aos seus maridos, capaz de influenciar a visão dos usuários dos serviços sociais que constituem o alvo de ações sociais (TORRES, 2002, p. 21).

Os reflexos do assistencialismo nas práticas do primeiro damismo brasileiro, influenciaram na institucionalização de órgãos governamentais e filantrópicos, sendo impactante nas instituições que atendiam a infância e adolescência, que anteriormente foram apontados.

Com o término da ditadura do Estado Novo, Costa (1994) aponta que houve a mudança da Carta Constitucional em 1946, que se demonstrou com grande inspiração liberal. Porém, a estrutura do setor social do Estado permanece. Observa-se que a sociedade e a administração pública polarizaram-se, sendo que uma parcela deseja aprofundar as conquistas sociais que antecedeu este momento e outra busca frear e mantê-la sob o controle da burocracia estatal.

Como assinala Faleiros (2011), este período é caracterizado por um predomínio da democracia, embora tenha havido diversas tentativas de intervenção militar, e pelo crescimento econômico. Do período de Vargas ficaram dois partidos: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) com vinculação aos sindicatos, sublinhando-se os diligentes cooptados; e o Partido Social Democrata (PSD), com representação dos coronéis do interior.

Esta dualidade antagônica entre reformistas e conservadores resultou no adiamento de decisões básicas para a consolidação da política social do Estado Brasileiro. Por outro lado, houve um predomínio de uma política desenvolvimentista e de massas, voltadas, sobretudo, a modernização e internacionalização da economia. De acordo com Costa (1994), o início dos anos de 1960 foi marcado pela movimentação das massas de trabalhadores e camponeses, que buscavam romper com os mecanismos de controle herdados do Estado Novo, para isso, tentou-se organizar autonomamente e utilizou-se reivindicações no sentido de uma política social de fato redistributiva e auto promotora. Esta participação popular, mesmo que timidamente, estabelece um impasse: um dos dois lados teria que ceder espaço progressivamente ao outro e desaparecer, seja a organização popular, seja o Estado corporativo. O resultado foi que o Regime Militar de 1964 sucumbiu com ambos, como será explanado no próximo item.

Destaca-se na perspectiva de Costa (1994) que o atendimento a infância e adolescência estava vinculada ao Ministério da Saúde, além disso há alguns fatos para serem ressaltados, como a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar e o Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência. Como atesta Faleiros (2011), há também a proibição do trabalho de menores de 14 anos e a obrigatoriedade em todo Brasil da assistência à maternidade, à infância e à adolescência, conforme determinação da nova Carta Constitucional que passou a vigorar no país neste período.

Outro ponto interessante deste momento histórico é a decadência do SAM, que passa a ser detestado perante a opinião pública pela imprensa, principalmente de oposição ao governo. Como Rizzini (2011) demonstra, o SAM surgiu com os princípios mais condecorados da época, ele era voltado à educação, formação profissional, estudo e classificação do menor, possuía método de trabalho delineado conhecido como assistência científica, mas a realidade mostrou-se totalmente adverso com

casos de abusos contra o internos, corrupção e clientelismo, que levaram ao SAM ter a fama de “sucursal do inferno”, “Sem Amor ao Menor” e “universidade do crime”.

### 2.3 TRANSIÇÃO DA DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR À PROTEÇÃO INTEGRAL E O LUGAR DOS ADOLESCENTES AUTORES DE ATOS INFRACIONAIS

O período de 1964 a 1980 é marcado pela instauração da Ditadura Militar brasileira, iniciada em abril de 1964. A forte repressão aos direitos individuais e coletivos, censura e promulgação de atos institucionais, são marcas deste momento histórico no país.

O atendimento às necessidades sociais passa a ser considerado a partir dos efeitos econômicos ou da racionalidade tecnocrática<sup>21</sup>, como assinala Costa (1994), neste sentido, o gasto público passa a ter duas finalidades, a saber: o fortalecimento de determinados segmentos do setor empresarial e o atendimento às necessidades básicas dos seguimentos mais vulneráveis da população. Os programas sociais na Ditadura Militar passam a ter algumas características básicas:

- a) Ocorrência de paralelismos, desperdícios, superposição e até mesmo antagonismos entre programas de origens diversas;
- b) Centralismo burocrático que traz, para o âmbito do estado e do município, programas de decisão e ação federais, desfigurando, desta forma, o caráter federativo da República;
- c) Muitos programas têm um claro sentido de controle social das populações pobres, reduzindo-as a objeto passivo da intervenção assistencial do Estado;
- d) A participação dos destinatários se fazia sob forma de “mão de obra” para a execução de determinadas ações ou em decisões sem maior relevância;
- e) A instrumentalização político-eleitoral de ações tópicas, chegando mesmo a comprometer o caráter social de certas ações;
- f) O efeito político desmobilizador, através da sistemática sonegação da iniciativa e da criatividade das bases comunitárias;
- g) A desuniformidade de critérios na distribuição das verbas, recebendo mais quem melhor acesso e simpatia obtenha em relação aos decisores públicos;
- h) Não-coincidência entre a pauta de prioridades do Estado e as necessidades objetivas das comunidades pobres;
- i) Retenção da maior parte dos recursos em atividades de intermediação e controle, fazendo com que apenas uma parcela

---

<sup>21</sup> O tecnocratismo, como afirma Faleiros (2011), tem como pressuposto a racionalidade vertical, centralizadora, construída com um discurso uniforme em nome da cientificidade.

mínima dos recursos destinados à área social chegasse realmente aos destinatários. (COSTA, 1994).

Veja que os itens elencados apontam para uma inconsistência em gestão, ao centralismo, ao controle social das populações pobres, ao assistencialismo com contrapartidas do assistenciado, no qual as ações prioritárias do Estado não atendiam e nem previam atender as necessidades objetivas da classe dominada, além do forte investimento de recursos em atividades de intermediação e controle, enquanto para a área social pouco se destinava. Ou seja, evidencia-se a preocupação em controlar a classe trabalhadora. Estes fatores influenciam na forma como crianças e adolescentes também foram atendidos neste período.

A infância e adolescência, menor abandonado e/ou infrator passa a ser considerado um problema de segurança nacional e mantendo as medidas repressivas já postas. Então, foi criada a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM) através da Lei nº 4513/64 e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

Conforme Rizzini e Pilotti (2011) a preocupação com a segurança nacional fez com que o governo militar utilizasse de estratégias que cuidassem para que os adolescentes não se tornassem presas fáceis do comunismo e das drogas, em conjunto com o empreendimento de desmoralização e submissão nacional. Além disso, era necessário que o potencial produtivo deste seguimento populacional fosse dilapidado para o processo de desenvolvimento.

Para Costa (1994), a PNBEM possuía um caráter de gestão centralizador e vertical, baseadas em padrões uniformes de atenção direta implementados por órgãos executores inteiramente uniformes em termos de conteúdo, método e gestão. O órgão executor desta política em nível nacional foi a FUNABEM.

Segundo Faleiros (2011), a responsabilidade pelas internações dos menores era centralizada na FUNABEM, sendo os órgãos executores de atendimento estaduais as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMs), com incentivo do Governo Federal, e a primeira unidade piloto seria no Rio de Janeiro, que deveria ser o modelo ao restante do país. A fundação nacional também propôs a triagem entre meninos e meninas atendidos para se segmentarem em carentes e de conduta antissocial.

Conforme Costa (1994), esperava-se que a FUNABEM substituísse as práticas correccionais e repressivas do SAM, por meio de uma nova política de atendimento, porém, o que de fato ocorreu foi a submissão do novo órgão aos antigos métodos de atendimento. Isso porque houve um período de modernização conservadora no país, levando a uma nova forma de intervir na realidade. O enfoque correccional-repressivo foi acrescido também pelo assistencialista, que passou a ver a criança e adolescente como carente, cedendo lugar na estratégia de atendimento para a noção de privação.

O atendimento assistencialista se sucedia através de triagens, nas capitais e nas redes oficiais de internamentos no interior. No entanto, mesmo com a nova FUNABEM, os prédios, os equipamentos, materiais e pessoal vinham do antigo sistema, permanecendo a cultura de outrora. Por isso, na prática, nunca foi realmente abandonado o modelo correccional-repressivo nos atendimentos, sendo que o modelo assistencial conviveu durante sua existência aos resquícios do passado.

Em 1979 foi promulgado o Código de Menores baseado na Doutrina da Situação Irregular, que dispunha sobre a assistência, proteção e vigilância a menores de 18 anos que encontravam-se em situação irregular, sendo elencadas no Art. 2º como situação irregular o menor que:

- I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
  - a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
  - b) Manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
- II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
- III - em perigo moral, devido a:
  - a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
  - b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
- V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
- VI - autor de infração penal (BRASIL, 1979).

Em consonância com Faleiros (2011), a situação irregular exposta no Código de Menores destinava-se tanto aos pobres em situação de risco, para que fossem realizadas ações assistenciais, como para os considerados perigosos ou delinquentes, que seriam alvo de ações repressivas. O futuro dos dois grupos era

determinado pelo juiz, que se baseava em pareceres técnicos para suas decisões. Entretanto, ao atentar-se um pouco mais aos incisos e alíneas, é possível interpretar que a intencionalidade da situação irregular tende a atender pessoas pobres em um sentido de repressão.

Outro fator do Código de Menores diz respeito as medidas aplicáveis, que de acordo com Costa (1994, p.128) “havia um único conjunto de medidas aplicáveis ao qual se destinada, indiferentemente, ao menor carente, ao menor abandonado e ao infrator”. Ou seja, não havia distinção entre o abandonado e o infrator, o destino seria o mesmo, uma vez que todos estavam com o mesmo rótulo de situação irregular. Para melhor demonstrar este argumento, transcreve-se o Art. 14 do Código de Menores de 1979:

Art. 14. São medidas aplicáveis ao menor pela autoridade judiciária:  
I - advertência;  
II - entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade;  
III - colocação em lar substituto;  
IV - imposição do regime de liberdade assistida;  
V - colocação em casa de semiliberdade;  
VI - internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado.  
(BRASIL, 1979).

Estas medidas, ao longo da referida legislação, são detalhadas, demonstrando a quem se destina e em quais situações são aplicadas. Especificamente em relação às respostas aos atos considerados infracionais, encontra-se:

Quadro 13 – Respostas aos atos considerados infracionais no Código de Menores de 1979

Medida aplicável	Informações pertinentes
Liberdade Assistida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicável à menores com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária, bem como para autores de ato infracional;</li> <li>• A autoridade judiciária determinava as regras de conduta e designava pessoa ou serviço especializado para acompanhar.</li> </ul>
Semiliberdade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transição para o meio aberto;</li> <li>• Sempre que possível, previa utilizar os recursos da comunidade, visando à escolarização e profissionalização do sujeito.</li> </ul>
Internação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Último recurso, quando as demais medidas eram consideradas inviáveis;</li> <li>• Internamento em estabelecimento adequado;</li> <li>• Caso não houvesse espaço adequado, poderia ocorrer em estabelecimento para adultos, em alas distintas destes;</li> <li>• Somente a autoridade judiciária poderia determinar o desligamento do sujeito;</li> <li>• A verificação da manutenção da medida era reavaliada em um prazo máximo de dois anos</li> </ul>

Fonte: a autora com base em Brasil (1979)

Frente ao exposto em lei, as respostas ao ato infracional resumiam-se em liberdade assistida, no qual o enfoque era vigiar, tratar, orientar e auxiliar o menor, configurando-se em uma medida em meio aberto, com acompanhamento de pessoa ou serviço determinado pelo juízo; internação e semi-internação enquanto um período de transição para o regime aberto. Destaca-se também que em casos de internação em que não houvesse estabelecimento adequado para receber o adolescente, poderia ser realizada a internação em estabelecimentos destinados a adultos, desde que fosse em seções distintas.

Com relação aos procedimentos adotados com os sujeitos atendidos pelas medidas apontadas, este era apreendido e aguardava nesta condição até se apresentar à autoridade judiciária, então poderiam ser tomadas as seguintes providências:

Quadro 14 – Procedimento de atendimento aos sujeitos atribuídos a autoria ato infracional e o Código de Menores de 1979

<b>Idade</b>	<b>Providências Possíveis</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maiores de 14 anos e menores de 18 anos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• em situação de menor gravidade: após audiência judicial, poderia ser entregue aos pais ou responsáveis.</li> <li>• Com maior gravidade, a autoridade judiciária poderia fixar um prazo de até trinta dias para diligências, no qual será analisado estudo do caso, realizado por equipe interdisciplinar. E neste entremeio, o adolescente poderia continuar ou não em internamento.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre 10 até 14 anos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poderia ser oficializada, a criança/adolescente poderia ser submetida a passar 24 horas em repartição policial especializada ou a estabelecimento de assistência, e na falta destes equipamentos, em espaço destinado para adultos, desde que em alas separadas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até dez anos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poderia ser dispensada de audiência de apresentação ao judiciário, havendo possibilidade de uma entrevista da criança e/ou orientação técnica.</li> </ul>

Fonte: Adaptação da autora a partir de Brasil (1979)

O modelo tutelar que caracterizava o Código de Menores de 1979 tinha como fundamento a escola etiológica, que reproduz critérios criminológicos do positivismo no final do século XIX e início do século XX. Em seu livro sobre direito penal juvenil, Saraiva (2010), levanta algumas características da doutrina da situação irregular baseadas nos estudos de Mary Baloff, tais como:

Quadro 15 – Características da Doutrina da Situação Irregular – adaptação dos estudos de Mary Baloff

<b>Característica</b>	<b>Descrição</b>
Legislação para os menores	Crianças e adolescentes não são reconhecidos como sujeitos de direitos, mas como incapazes que precisam de proteção, neste sentido, as leis não eram para toda infância e adolescência, e sim para os menores.
Utilização de categorias vagas e ambíguas	Com difícil apreensão na perspectiva do direito, como o risco moral ou material, ou as circunstâncias especialmente difíceis, que levam a ambiguidade;
Determinantes da Situação Irregular	Condições pessoais, familiares e sociais, colocando o menor nesta qualificação e sendo ele e a família objeto de intervenção estatal coercitiva;
Ação protetiva	A ação protetiva frequentemente viola ou restringe direitos, uma vez que não é concebida com a perspectiva de direitos fundamentais;
Incapacidade do Menor	Surge a ideia de incapacidade do menor e, portanto, a opinião da criança é considerada irrelevante.
Privação de Liberdade	A medida adotada por excelência para responder questões tanto de atos infracionais quanto de abandono será a privação de liberdade sem tempo determinado para acabar;
Inimputabilidade penal	Crianças e adolescentes são considerados inimputáveis penalmente em face dos atos infracionais cometidos, não assegurando-lhes um processo com todas as garantias que tem os adultos e a decisão de privá-lo de liberdade ou de aplicar-lhe qualquer outra medida não dependerá do ato cometido, mas da circunstância de serem encontrados em situação de risco.

Fonte: quadro elaborado pela autora baseado em Saraiva (2010)

Com estas características é fácil considerar que o atendimento a infância e adolescência era especialmente difícil, como traz Costa (1994), principalmente em

decorrência do ciclo perverso da institucionalização compulsória proporcionada pela nova legislação, gerando repúdio ético e político aos setores da sociedade mais sensíveis à questão dos direitos humanos. Faleiros (2011) conclui que a política para a infância e adolescência na ditadura militar fracassou consideravelmente, porém foi importante esta avaliação para o momento de abertura política que viria com a redemocratização, visto que daria possibilidade de um modelo corretivo para um educativo em conjunto com direitos para a infância e adolescência.

Por fim, com o Código de Menores de 1979, a criança poderia em qualquer idade ser submetida a algum encaminhamento do judiciário em relação à alguma suposta infração cometida, como por exemplo, entrevistas com especialistas. A partir de 10 anos, ela poderia inclusive ser submetida a passar 24 horas em repartição policial, sendo um retrocesso em relação a idade mínima de 14 anos que vinha sendo utilizada como parâmetro para responsabilização do sujeito. Veja-se também que a presença da liberdade vigiada permanece, transformando-se em liberdade assistida, terminologia utilizada atualmente no ECA, com o intuito de vigiar, auxiliar, tratar e orientar o sujeito, através de uma pessoa designada pelo Juiz ou um serviço para esta destinação.

A semiliberdade também é novidade na legislação para a infância e adolescência, tendo por escopo a escolarização e profissionalização dos adolescentes, então chamados de menores, enquanto possibilidade de transição do regime fechado para o aberto. Esta possibilidade de encaminhamento também permanece com o ECA, também enquanto um período de transição entre o regime fechado para o aberto.

Conforme Costa (1994), a década de 1980 o Brasil passou por um processo acelerado de degradação, mas é inegável as conquistas políticas e institucionais deste período rumo ao estado democrático de direito, como a eleição de um presidente civil e a elaboração da nova Constituição Federal com ampla participação social. A partir da década de 1980 houve uma efervescência dos movimentos sociais e dos segmentos da sociedade civil brasileira em defesa aos direitos sociais das crianças e adolescentes, principalmente sobre a “menorização”<sup>22</sup> desta fase da vida do ser humano, que vinha sendo utilizada desde o século XIX.

---

<sup>22</sup> Para Volpi (2000), o conceito de infância ligado à expressão “menoridade” contém em si a ideia de não ter. Ser “menor” significa não ter dezoito anos e, portanto, não ter capacidades, não ter atingido um estágio de plenitude e não ter, inclusive, direitos.

Segundo Costa (1994), nesta fase e assim como na atualidade, era notável nos centros urbanos uma vasta quantidade de crianças e adolescentes que utilizavam a rua para sobreviver e até mesmo morar. Os mais críticos começaram a perceber que era necessário lidar com este seguimento de forma diferente do que vinha sendo feito a partir da situação irregular, levando-os a avançar nas reflexões ao ponto de perceberem que o menino de rua era uma figura emblemática da situação da infância e adolescência no Brasil. Isto porque por trás dos meninos e meninas que estavam nas ruas, haviam periferias urbanas onde estavam diversas famílias sem condições mínimas de subsistência, ao alongar mais o olhar, chegava-se as zonas rurais totalmente pauperizadas que levou a inúmeras famílias ao êxodo para a cidade em busca de melhores condições de vida. Estas análises colaboraram para que surgisse a necessidade de uma abordagem inovadora para o atendimento das crianças e adolescentes que estavam na rua, levando no futuro a um novo começo para o atendimento aos direitos da infância e adolescência.

Ainda na perspectiva de Costa (1994), estas percepções e sentimentos levaram a um grupo de técnicos da Funabem, da Secretaria de Ação Social – SAS – do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef – para iniciarem o Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua, que fora baseado em um termo de acordo celebrado entre os dirigentes das três instituições.

Em pouco tempo, antes da democratização, foi tomando forma um movimento social em favor das crianças e adolescentes de rua, em situação de pobreza e marginalidade social, que desencadeou o processo de reivindicação dos direitos de cidadania para crianças e adolescentes, como resgata Faleiros (2011). Com o processo de transição democrático brasileiro, estes movimentos sociais, especialmente o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, setores da igreja católica e das universidades, bem como demais grupos comunitários, denunciavam a situação vivida pela infância e adolescência pauperizada no Brasil. Acrescidos pelo forte argumento da Convenção dos Direitos da Criança das Organizações das Nações Unidas (ONU), estes grupos da sociedade civil lideraram uma campanha de colheita de assinaturas para emendas populares das quais visavam a inserção de direitos para crianças e adolescentes na nova Constituição Federal.

Para Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), no que se refere as mudanças no tratamento das medidas socioeducativas em meio aberto, podem ser verificadas em

documentos e dispositivos institucionais, porém teve seu ponto de partida vinculado à sociedade civil entre 1970 e 1980, pois a proposta do meio aberto supôs uma nova amplitude no trabalho com a medida socioeducativa. Ela transferiu a responsabilidade estatal para a sociedade civil e para a família, ao passo que gerou uma expectativa que a ação do Estado deveria se ater à infraestrutura e financiamento. Foi deste modo, portanto, que foi construído um novo paradigma para a medida socioeducativa em meio aberto, que responsabilizou diferentes sujeitos, com novos compromissos perante a questão, no entanto, nem sempre significou fluente adesão de cada um deles.

Historicamente, como aborda Rizzini, Sposati e Oliveira (2019, p. 17), a gênese das medidas socioeducativas em meio aberto no formato que hoje está em vigor, está relacionada à ação da Pastoral do Menor, ou seja, em uma ação cristã, sob os auspícios da sociedade civil, objetivando a defesa da criança e do adolescente:

[...] há, desde o nascedouro, força constitutiva da medida em meio aberto, a MSE-MA, que direciona a dinâmica da ação à sociedade civil, à prática solidarista e não ao estado propriamente dito. Pode-se aventar a hipótese de que foi atribuído a “meio aberto” e à “sociedade civil” significado similar, pois a experiência mostra que a ação da MSE-MA se deu pela sociedade civil. Grupos organizados foram acompanhados por um agente estatal que exercia a mediação entre a ação dos agentes da sociedade com o Sistema de Justiça, conferindo-lhes veracidade.

Por outro lado, ainda de acordo com Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), enquanto havia esta movimentação em todo país, especialmente em São Paulo, o sistema era diverso, uma vez que a FEBEM/SP, desde o início dos anos 1980 implementou uma desconcentração regional de sua ação em polos regional do Estado e na cidade de São Paulo, evidentemente, por conta da pressão das organizações que defendiam os direitos das crianças e adolescentes naquele momento. Através destes polos, formalizou-se convênios com Organizações da Sociedade Civil para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto. Importante mencionar que esta forma de gestão, pautada na descentralização articulada com a sociedade civil, é anterior ao processo de municipalização e do SUAS, no qual será melhor debatido no próximo capítulo.

Pode-se dizer que a noção atual de infância e adolescência é recente na história do Brasil. Somente com a Constituição Federal de 1988 que esta fase da vida

do ser humano é reconhecida e protegida por aparatos jurídicos. O Art. 227 da Constituição Federal de 1988 destaca o dever protetivo à criança e ao adolescente, sendo tal função desempenhada pela família, sociedade e Estado, que deverão assegurar com absoluta prioridade o acesso à direitos como à vida, saúde, alimentação, educação, dignidade e outros, além de protege-los de situações de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão.

Pinheiro (2006) demonstra que o conteúdo da nova Constituição Federal no que cerne à criança e o adolescente, institucionaliza a nova concepção destes como sujeitos de direito, rompendo com a tradicional legislação brasileira do não lugar do direito. Neste sentido, a representação social da criança e do adolescente como sujeito de direitos, está configurado na Carta Magna.

Ao analisar o caput do Art. 227 da Constituição Federal, a autora pontua que pela primeira vez na história da legislação brasileira que a criança e o adolescente tem seus direitos assegurados com caráter da universidade, ou seja, trata-se de direitos garantidos à todos os sujeitos, independentemente de restrições de qualquer ordem para a fruição dos direitos, consubstanciando assim, o princípio da igualdade.

Especialmente sobre o adolescente no qual é atribuído a autoria de ato infracional, Pinheiro (2006) destaca que a Constituição Federal de 1988 prevê a garantia de pleno e formal conhecimento de atribuição de tais atos, bem como a igualdade na relação processual e defesa técnica, por profissional habilitado, conforme legislação específica. A Lei também prevê sobre a obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição especial de desenvolvimento do adolescente, principalmente na aplicação de qualquer medida privativa de liberdade.

A Constituição Federal de 1988 proclamou a Doutrina da Proteção Integral, que fora reforçada com o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990. ART. 3º)

Saraiva afirma (2010) que ao estabelecer a Doutrina da Proteção Integral, há uma superação do paradigma da incapacidade da Doutrina da Situação Irregular, que é substituído por um paradigma da peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, enquanto sujeito de direito abordado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

O autor prossegue que no Código de Menores, a situação irregular poderia ser tanto pela conduta do adolescente, quanto da família ou da sociedade, configurando-se uma situação irregular sem a distinção das situações que levaram ao fato. Na Doutrina da Proteção Integral, “não são as condições pessoais do menor de idade que habilita o Estado a intervir, mas sim sua conduta delitativa concreta. Não se utiliza o modelo de um Direito penal do autor, para se adotar um direito penal do fato.” (SARAIVA, 2010, p. 24).

Para melhor compreensão da diferenciação de paradigmas da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral, segue quadro comparativo, de Mary Beloff, reproduzido por Saraiva (2010):

Quadro 16 – Comparativo entre a Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral

Características de cada Doutrina	
Situação Irregular	Proteção Integral
“Menores”	Crianças e adolescentes
Objetos de Proteção	Sujeito de direito
Proteção de “menores”	Proteção de direitos
Proteção que viola e restringe direitos	Proteção que reconhece e promove direitos
Infância dividida	Infância integrada
Incapazes	Pessoas em desenvolvimento
Não importa a opinião da criança	É fundamental a opinião da criança
“Situação de risco ou perigo moral ou material”	Direitos ameaçados ou violados
“Menor em situação irregular”	Adultos, instituições ou serviços em situação irregular
Centralização	Descentralização
Juiz executando política social/assistencial	Juiz em atividade jurisdicional
Juiz como “bom pai de família”	Juiz técnico
Juiz com faculdades ilimitadas	Juiz limitado por garantias
O assistencial confundido com o penal	O assistencial separado de penal
Menor abandonado/ delinquente	Desaparecem essas determinações
Desconhecem-se todas as garantias	Reconhecem-se todas as garantias
Atribuídos de delitos como inimputáveis	Responsabilidade penal juvenil
Direito penal de autor	Direito penal de ação

Privação de liberdade como regra	Privação de liberdade como exceção e somente para infratores/outras sanções
Medidas por tempo indeterminado	Medidas por tempo determinado

Fonte: Saraiva (2010, p. 28)

Nota-se que há uma grande mudança de paradigmas por ocasião do Estatuto da Criança e do Adolescente. Mas para além da grande conquista de uma legislação voltada para a infância e adolescência, que reconhece esta fase como peculiar da vida humana e que necessita de oportunidades para seu desenvolvimento, pode-se dizer que há outras vitórias resultantes deste processo, que foram levantados por Costa (1994), como: a introdução do dispositivo criando os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e Adolescência na lei orgânica de diversos municípios em todas as regiões do Brasil; a extinção da Funabem; a criação de instancias colegiadas de âmbito estadual e municipal, como conselhos, fóruns e frentes, visando a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; revisão das práticas de atendimento das antigas Febems; criação de centros de defesa, através de plantões de assistência jurídico-social, em uma dezena de capitais brasileiras; articulação entre as Polícias Militares de todo o país no sentido de aprimoramento da técnica de ação do policiamento ostensivo e da padronização de procedimentos para incorporação do Estatuto à ação policial; dentre outras conquistas.

No que se refere ao atendimento do adolescente no qual lhe é atribuído a autoria de ato infracional, Saraiva (2010) demonstra que a Doutrina da Proteção Integral reconhece todas as garantias processuais inerentes aos adultos nos processos criminais, de acordo com as constituições e os instrumentos internacionais pertinentes, acrescidos de garantias específicas, como o julgamento em tribunais específicos, com procedimentos próprios e que caso seja necessário, resultem na aplicação de sanções diferentes do sistema de adultos.

O autor segue que tal garantia permite o estabelecimento de medidas aplicáveis ao adolescente, no qual o alternativo, excepcional, enquanto única solução e por tempo breve, será a privação de liberdade. As demais medidas, sempre contam com aplicabilidade distinta daquela dos adultos e será igualmente por tempo determinado.

Portanto, o ECA estabeleceu que criança são aqueles de zero a doze anos, e adolescente entre doze e dezoito anos incompletos. Diante destes aparatos legais,

os menores de dezoito anos mantem-se como penalmente imputáveis e as condutas descritas como crime ou contravenção penal correspondem ao ato infracional, que terão como resposta às medidas socioeducativas.

Vale trazer para a discussão os argumentos de Saraiva (2010) quanto a questão da inimputabilidade, que é recorrentemente criticada por uma parcela da população que branda pela redução da maioria penal, pois acreditam que adolescentes não respondem juridicamente por seus atos. O autor inicia o texto esclarecendo que a inimputabilidade (causa de exclusão da responsabilidade penal) não significa irresponsabilidade pessoal ou social, uma vez que o próprio ECA prevê situações como a privação provisória de liberdade ao infrator, mesmo que não sentenciado em caráter cautelar, que se assemelham com o Código de Processo Penal em relação aos imputáveis na prisão preventiva. Além disso, a própria internação do adolescente em regime fechado é muito parecida com o que ocorre com adultos em penitenciárias, diferenciando-se apenas na proposta do internamento para adolescentes que deve oferecer atividades educativas e culturais, além de outras garantias que serão trazidas adiante. Neste sentido, o adolescente não passa despercebido ao cometer um ato infracional, ele é sim responsabilizado por seus atos.

Conforme o ECA (1990), as medidas socioeducativas são divididas em meio aberto, podendo ser de: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida; e em meio fechado: inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional. Destaca-se que neste momento os esforços se concentrarão nas medidas socioeducativas em meio aberto, especialmente Prestação de Serviços À Comunidade e Liberdade Assistida.

Saraiva (2010) elucida que a natureza jurídica da medida socioeducativa necessita de enfrentamento, posto que a sanção socioeducativa tem por escopo um caráter pedagógico, mas por ser uma sanção, não perde sua natureza retribuição, possuindo força coercitiva ao ser imposta ao adolescente, mesmo em possibilidade de remissão concedida pela autoridade judiciária.

O autor aborda que as Regras de Beijing<sup>23</sup>, já demonstram que na aplicação de medidas socioeducativas é possível considerar as necessidades dos adolescentes

---

<sup>23</sup> Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (1985), adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33

que serão alvo da sanção, no entanto, também considera a necessidade da sociedade, uma vez que trata-se de um mecanismo de defesa social, que garante uma resposta ao ato infracional a partir da proporção do ato cometido, das circunstâncias do adolescente e das necessidades da sociedade.

Por isso, o autor elenca o conjunto de medidas socioeducativas como um dos mecanismos disponibilizados pelo Estado para o controle social, reforçando a discussão trazida no Capítulo I sobre o Neoliberalismo e o Estado Penal:

Como traço fundante da sanção jurídica se tem a ameaça de um castigo, e ninguém pode ignorar que o recolhimento compulsório a uma unidade de internamento, por melhor proposta educacional que encerre, tem caráter punitivo. Demais, o traço que distingue a sanção jurídica de outras técnicas de controle social é exatamente o caráter de uma reprovação institucionalizada pelo Estado. (SARAIVA, 2010, p. 72)

A medida socioeducativa nada mais é do que uma resposta do Estado à um fato considerado como crime ou contravenção penal, por isso Saraiva (2010, p.72) argumenta que “neste aspecto, a medida socioeducativa insere-se em um conjunto de sanções que se pode definir como sanções penais, entre as quais a Pena, atribuída ao imputável (maior de 18 anos), faz-se uma espécie.”

Concomitante a esta perspectiva, Silva (2010) demonstra que com o ECA foi engradada uma nova mecânica de controle, mais sutil no direcionamento aos pobres do que anteriormente com os dois Códigos de Menores, sobretudo porque o controle sócio penal na perspectiva do ECA é instituído através de um conjunto de normativas nacionais e internacionais que estabeleceu um sistema de garantia de direitos. Ou seja, prevê as condições de exigibilidade dos direitos dos adolescentes atribuídos à autoria de atos infracionais, as bases para o direito penal juvenil e o sistema de responsabilidade penal juvenil.

A autora progride argumentando que a perspectiva do direito trazido pelo ECA, atribuindo ao adolescente enquanto sujeito de direito e cidadão, vem carregado da responsabilização penal deste adolescente quando comete uma infração, posto que os direitos e deveres se fazem igualmente parte deste sistema para atender um contexto do legal controle sócio penal.

Desta forma, podemos dizer que quando foi conveniente para a imagem do capitalismo, excluir adolescentes dos ‘direitos’ e dos

'deveres' de 'cidadania' assim o fez. Agora, a lógica do Estado de direitos está sendo incluí-los na 'cidadania', em razão disso, novas regras são montadas com base em um moderno significado de 'inimputabilidade' e de uma cidadania burguesa, em que eles são penalmente responsabilizados e socialmente violentados por um sistema de injustiças que administra violências e arbitrariedades. (SILVA, 2010, p. 33)

Evidentemente que estas violações igualmente ocorrem no sistema aberto ou fechado de medidas socioeducativas, com o cerceamento de direitos, culpabilização dos atos que são atribuídos aos adolescentes, punição e as pressões sociais inerentes aos que são considerados autores de um crime ou contravenção penal, independentemente da idade deste sujeito. Estas questões se potencializam em cidades pequenas, no qual todos os habitantes se conhecem, o fluxo das informações corre rapidamente e a sociabilidade é mais conservadora, exigindo que estes deveres da cidadania sejam cumpridos rigorosamente.

No entanto, Rizzini, Sposati e Oliveira (2019) tensionam esta perspectiva penal das medidas socioeducativas ao considera-las no meio aberto, no qual há algumas defesas que consideram que comparecem mais elementos pedagógicos nesta modalidade. Mas os próprios autores também apontam que não há registro documental que comprove este pensamento. A argumentação que sustenta esta tese está intimamente relacionada à uma negação do aspecto punitivo e a possibilidade emancipatória com base nos interesses destes adolescentes e em atividades que lhe garantam a convivência comunitária e familiar, assim como a ampliação da rede de convivência e sociabilidade aos adolescentes, o exercício da cidadania e a promoção do protagonismo juvenil. Ora, mas como garantir estas premissas em um serviço que atualmente é executada pela Política de Assistência Social no âmbito da Proteção Social Especial, com trabalhadoras/es que não são especificamente formados em socioeducação?

Este questionamento será melhor trabalhado no próximo capítulo. Ao retornar ao que está previsto no ECA, especificamente sobre a medidas socioeducativas, há aquelas em meio aberto, que serão trazidas na íntegra como consta no Eca.

O Art. 117 do ECA (1990) aborda a Prestação de Serviços à Comunidade como segue:

Art. 117. A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a

seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

Parágrafo único. As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho. (BRASIL, 1990)

Já a Liberdade Assistida possui as seguintes provisões na legislação supracitada:

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

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

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

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

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

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

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

IV - apresentar relatório do caso.

São pontos altos no Estatuto da Criança e do Adolescente em relação as medidas socioeducativas em meio aberto a preocupação com o trabalho e a educação formal deste grupo de adolescentes. A Prestação de Serviços à Comunidade por si só vincula a responsabilização de um possível ato cometido a execução do trabalho gratuito como remissão de um dano causado a sociedade.

A Liberdade Assistida, por outro lado, determina que o técnico responsável pela execução desta modalidade de medida socioeducativa deve supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula caso este não esteja matriculado em instituição de ensino escolar. Outro ponto interessante deste mesmo artigo é que o técnico executor do serviço deverá providenciar encaminhamentos para a profissionalização do adolescente e sua

inserção no mercado de trabalho. Ou seja, é evidente novamente a preocupação em prover o acesso ao adolescente que foi atribuído o ato infracional para os moldes da reprodução capitalista, utilizando-se da educação e da profissionalização enquanto estratégias para alcançar tal objetivo.

Por fim, ao buscar no Estatuto da Criança e do Adolescente sobre a política de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, que deve ocorrer e um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Art. 86), nota-se como uma as diretrizes:

Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional. (BRASIL, 1990)

Ou seja, a própria agilização do atendimento de adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional perpassa pela lógica territorial, uma vez que estando os equipamentos em um mesmo local proporciona maior celeridade nos fluxos e atendimentos, o que por outro lado, torna-se uma problemática em municípios em que não há os equipamentos citados ou que estão referenciados a municípios mais distantes.

Por isso, no próximo capítulo discutir-se-á a proposta do SINASE, já apontando um paralelo com a realidade analisada no caso da Comarca de Marilândia do Sul/PR, pretendendo-se desta forma, romper a cisão entre debate sobre legislações e a realidade de sua implementação.

### **CAPÍTULO III**

#### **POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: INTERFACE ENTRE SUAS E SINASE**

Destaca-se que nos anos 2000 houve um grande esforço rumo a construção e consolidação de uma política socioeducativa no Brasil, pois até então a questão da execução das medidas socioeducativas acontecia de forma difusa e demasiadamente particularizada, havendo, inclusive, a dúvida de qual órgão seria de fato o responsável por este serviço. Por isso, neste capítulo a interface entre SUAS – Sistema Único de Assistência Social (2005) e o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2012).

Essa análise se dá pelo fato de que atualmente é no SUAS que se situa a execução de medidas socioeducativas em meio aberto por meio da Proteção Social Especial, normalmente nos equipamentos do CREAS, podendo ser executadas também pelas Secretarias Municipais de Assistência Social na ausência da unidade. O SINASE, por sua vez, entra em vigor em 2012 e objetiva normatizar a execução das medidas socioeducativas em território nacional. Em 2006 a resolução do CONANDA sobre o SINASE já previa a articulação do sistema de execução de medidas socioeducativa com as diretrizes da Assistência Social em todos os níveis, sendo definida as competências e atribuições de cada esfera do governo. Assim, a competência compartilhada responsabiliza diversos agentes da política de atendimento à criança e adolescente, tornando-se a maior similaridade do SINASE com o SUAS: a completude quando trabalham articulados.

Como muito bem salienta Simões (2008), o art. 5º da LOAS prevê a descentralização sócio administrativa da assistência social para os três níveis de gestão, a participação da população por meio dos Conselhos e a primazia da responsabilidade do Estado em cada esfera de governo na condução da política de assistência social. E Jaques (2015) aponta que o SINASE também possui estas características de gestão, sendo que seus recursos são repassados pelo orçamento fiscal da Seguridade Social e demais fontes, como o Fundo da Criança e do Adolescente.

Além disso, tanto o SINASE quanto o SUAS são sistemas que foram criados por conta da mobilização social, objetivando a busca da garantia de direitos através

da efetivação de políticas públicas contínuas, enfatizando a necessidade da participação social no controle social das políticas sociais. Veja que a base legislativa e própria da execução das medidas socioeducativas atualmente permite a constituição de uma política socioeducativa, a partir da articulação da rede de atendimento transversal que vigora.

A descentralização explicitada no art. 5º da LOAS, o município passou a ser a esfera primordial, de forma a atuar autonomamente, o que gerou a possibilidade de atender as particularidades presentes em cada território, sendo este o objetivo da LOAS trazer este tópico, pois com a descentralização torna-se mais palpável a participação social, bem como a inclusão da sociedade civil na gestão da assistência social, tendo por escopo a melhoria da qualidade de vida, e de criar estratégias para superar, ou ao menos minimizar, mazelas de uma determinada população privadas de seus direitos sociais, políticos, econômicos, entre outros.

Conforme Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), 70% dos adolescentes e jovens que cumprem medidas socioeducativas aplicadas no Brasil são em meio aberto. É característico desta modalidade de medida socioeducativa a estreita relação com o território de vivência destes sujeitos e que incidem drasticamente ou positivamente no alcance dos resultados deste serviço. Neste sentido, a aplicação de uma medida socioeducativa extrapola os limites das condições meramente individuais de um sujeito e perpassa pelo conjunto de condições de que dispõe a população jovem de um mesmo território. Ou seja, se direciona à uma política socioeducativa ou a ausência efetiva desta.

Quadro 17 - Comarca de Marilândia do Sul: População geral de Adolescentes e adolescentes atendidos pela política socioeducativa

Cidade	Total de adolescentes (Censo 2010)	Total de adolescentes na política socioeducativa em 2018
Califórnia	838	4
Marilândia do Sul	965	20
Rio Bom	322	7
Mauá da Serra	1.085	Recusou-se participar da pesquisa

Fonte: IBGE (2010) e entrevistas

No recorte territorial que esta dissertação está analisando, verifica-se que no município de Califórnia/PR cerca de 10,39% da população é de adolescentes, sendo que 0,47% desta faixa etária cumpriram medida socioeducativa em meio aberto. Em

Marilândia do Sul, tem-se 10,89% da população de adolescentes, no qual 2,07% cumpriram medidas socioeducativas em meio aberto. E, por fim, Rio Bom, com 9,66% de sua população formada por adolescentes e com um índice de 2,17% que cumpriram medidas socioeducativas em meio aberto em 2018. Por outro, Mauá da Serra possui 12,68% de sua população que está na adolescência, sendo o maior índice na Comarca, mas não é possível quantificar os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto pelo município não ter aceito participar da pesquisa.

Neste sentido, conforme abordado no primeiro capítulo desta dissertação, o território tem fundamental importância no debate das políticas sociais, em especial o que envolve SUAS e SINASE, reforçando o quão essencial é compreender como estes elementos desdobram-se no território, especialmente em municípios de pequeno porte.

### 3.1 SUAS: INCLUSÃO DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para realizar esta discussão no âmbito da assistência social, é importante fazer um breve resgate da historicidade e da legislação desta política, demonstrando como o Estado Neoliberal reflete na Assistência Social, com destaque para o processo de descentralização político-administrativa. A assistência social brasileira possui uma trajetória demarcada pela benevolência, no qual somente a partir das lutas pela Constituição Federal de 1988 que a discussão sobre a Assistência Social enquanto direito ganhou visibilidade, havendo articulações, documentos, posicionamentos e proposições para a efetiva inserção da Assistência Social na Constituição Federal como política social, direito do cidadão e dever do Estado. Conforme Lonardoni et al (2006), em meio a essa efervescência e poder de pressão dos movimentos sociais, as políticas sociais encontraram campo fértil para desenvolverem-se e auxiliarem a efetivação dos direitos sociais na Constituição de 1988.

Deste modo, a Política de Assistência Social foi inserida no tripé da Seguridade Social e é regulamentada pela Constituição Federal de 1988, pelos artigos 203 e 204. De acordo com o Art. 203, a Assistência social é prestada a quem dela

necessitar, sem a imposição de contribuição à seguridade social. Seus objetivos são na sequência citados:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família,

No que concerne estes objetivos, Mota (2010) salienta que a Assistência Social constitucional é uma política não-contributiva, visando atender pessoas que suas necessidades materiais, sociais e culturais não poderiam ser asseguradas por questões relacionadas a renda, a condição geracional (infância e velhice) ou físicas e mentais. Em relação ao Art. 204 da Constituição Federal, encontra-se:

Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I—**descentralização político-administrativa**, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II—participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2003, p. 130)

Para Sposati (2009), a inclusão da Assistência Social na Seguridade Social brasileira foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais.

Neste sentido, a autora segue o raciocínio demonstrando que diante de uma trajetória histórica marcada por estratégias de enfrentamentos distantes do acesso e garantia de direitos sociais, a inclusão da assistência social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação.

Lonardoní et al (2006) afirmam que a Constituição Federal de 1988 ofereceu a oportunidade de reflexão e mudança, inaugurando um padrão de proteção social afirmativo de direitos que superasse as práticas assistenciais e clientelistas, além do surgimento de novos movimentos sociais objetivando sua efetivação. Para Mota (2010), este processo que redefiniu a Assistência Social brasileira deve-se a Constituição Federal de 1988, por institucionalizá-la como política pública, mas também a um crescimento da implementação político-organizativa de algumas profissões que reivindicavam por serviços e benefícios sociais como integrantes dos acordos coletivos de trabalhos, principalmente de empresas estatais e de capital intensivo.

No entanto, a conjuntura neoliberal que foi se tomando forma a partir da década de 1990, saber a crise econômica e política que atingiu demasiadamente a classe dominada, que não encontrou respaldo na Assistência Social em termos de proteção social para suas consequências: desemprego e a precarização do trabalho, pois estas situações extrapolariam as finalidades de uma política de Assistência Social. Neste sentido, a autora continua discorrendo que por não ser possível garantir o direito ao trabalho pelas mais diversas razões, como exemplo as condições que o trabalho assume na contemporaneidade, o nível de desemprego ou as orientações econômicas vigentes, o Estado acaba por ampliar o campo de ação da Assistência Social, que compõe agora em seu bojo de atendimento os desempregados. Tal situação aponta para o motivo com que a classe dominante atribui a política de Assistência Social como a solução para o combate à pobreza.

Assim, para regulamentar e institucionalizar as garantias prevista na Carta Magna, tornou-se imprescindível a aprovação de leis orgânicas em diversas políticas, inclusive de Assistência Social. A luta para a aprovação dessas leis exigiu um complexo procedimento de organização dos princípios preconizados na Constituição Federal de 1988. Sua deliberação esbarrou em forças conservadoras, convertendo-se em um processo de difícil operacionalização.

Segundo Lonardoní et al (2006), a Assistência Social teve a aprovação de sua Lei Orgânica depois da aprovação da Lei Orgânica da Saúde e da Previdência Social, sendo que ela foi prejudicada pelo atraso no processo de discussão e elaboração de propostas, articuladas por universidades e órgãos de categorias profissionais, ampliando gradativamente os debates sobre a área, objetivando a coleta de subsídios para formulação da lei, caracterizando-se como um período fértil de produção intelectual.

Neste sentido, a regulamentação da nova concepção para a Assistência Social ocorreu em dezembro de 1993 com a aprovação pelo Congresso Nacional da LOAS: Lei nº 8742/93. Já no 1º Artigo da LOAS é possível perceber a atribuição da pobreza à Assistência Social:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os **mínimos sociais**, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para **garantir o atendimento às necessidades básicas**. (BRASIL, 1993).

De acordo com o Art. 2º da LOAS, a política de Assistência Social deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sendo que esta deverá objetivar o cumprimento do art. 203 da Constituição Federal de 1988, desta forma a assistência social passou a transitar no campo dos direitos de responsabilidade do Estado e com universalização dos acessos. Para Yazbek (2008), a perspectiva de assistência social ter se transformado com o transcorrer do tempo proporcionou um avanço na transição do assistencialismo e de sua tradição de não política para o aspecto da política pública. Para a implementação dessa mudança fundamental, a Assistência Social não pode mais ser vista de forma isolada e sim em rede com outras políticas sociais, em um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios que envolvem a proteção social e ao atendimento de necessidades para a população usuária desta política. Assim, a Assistência Social como campo de efetivação de direitos é, ou deveria ser, política estratégica, não contributiva, focada para a construção e provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos, objetivando romper com a concepção clientelista e assistencialista.

Neste contexto, também houve a defesa de uma gestão cunhada na democracia participativa, passando a ser executada de forma descentralizada e com a participação da sociedade civil, através dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo, dos quais a mesma passou a fazer parte, como se confere no Art. 5º, que trata da organização da assistência social a partir das seguintes diretrizes:

- I - **descentralização político-administrativa** para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da **responsabilidade do Estado** na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, 1993).

A descentralização é um importante aspecto que fundamenta a Política de Assistência Social brasileira, sendo trazida claramente no Art. 6º da LOAS:

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema **descentralizado e participativo**, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Ora, é imperioso destacar que já na Constituição Federal de 1988 previa-se a descentralização político-administrativa como o modelo de gestão e posteriormente foi sendo reforçada, como ocorreu na LOAS. Como muito bem salienta Simões (2008), o art. 5º da LOAS prevê a descentralização sócio administrativa da assistência social para os três níveis de gestão, a participação da população por meio dos Conselhos e a primazia da responsabilidade do Estado em cada esfera de governo, na condução da política de assistência social. Entretanto, o mesmo autor assinala que no sistema de descentralização de competências, os municípios são os maiores responsáveis pela execução dos serviços assistenciais, de atendimento das necessidades básicas e de caráter emergencial da população.

Há a necessidade de tornar o SUAS e a descentralização político-administrativa uma realidade a partir das particularidades de cada município e região, pois como já se problematizou anteriormente, a descentralização que poderia vir a ser como instrumento potencializador de participação popular, foi capitaneada pelos

desmontes neoliberais, tornando-se de fato, mais uma forma de desresponsabilização, que de democratização da gestão em políticas sociais.

Além disso, Montaño (2012) interpreta que o atual pensamento neoliberal concebe a pobreza novamente como uma situação individual/pessoal, trazendo outra vez a filantropia como alternativa de intervenção social mascarada através do terceiro setor, da responsabilidade social, do voluntariado, substituindo o direito constitucional do cidadão de resposta do Estado para a questão social. Justifica-se tal raciocínio por conta do contexto de crise capitalista, na qual a programática neoliberal encaminha para uma intervenção mínima estatal na área social, ofertando ações focalizadas, precárias e com retiros de direitos das classes trabalhadoras. Assim, a estratégia neoliberal age através de três vieses, como afirma MONTAÑO (2012, p. 277):

Por um lado, a ação estatal, as políticas sociais do Estado, orientadas para a população mais pobre (cidadão usuário); ações focalizadas, precarizadas, regionalizadas e passíveis de clientelismo. Por outro lado, a ação mercantil, desenvolvida pela empresa capitalista, dirigida à população consumidora, com capacidade de compra (cidadão cliente), tornando os serviços sociais mercadorias lucrativas. Finalmente, a ação do chamado “terceiro setor”, ou da chamada sociedade civil (organizada ou não), orientada para a população não atendida nos casos anteriores, desenvolvendo uma intervenção filantrópica.

Em razão desta trama, segue a perspectiva de Montaño (2012), as políticas sociais em tempos de desigualdade no modo de produção capitalista em vigor, trabalham com a relação entre pobreza e acumulação e são marcadas pelo debate exposto acima envolvendo a política de assistência social, o SUAS e o benefício de transferência de renda do Programa Bolsa Família, evidentemente tratando-se de ações afirmativas de combate à fome e a miséria, mas sem interferir no modelo de acumulação capitalista e da propriedade privada, culminando na separação entre a questão da pobreza e o processo de acumulação.

Ainda na perspectiva do autor, há um revezamento cíclico entre o processo de acumulação capitalista com o processo de uma *pseudo* resolução da crise que é vista como algo alheio ao capital, trazendo soluções baseadas no empoderamento, economia solidária e da participação social, buscar superar realmente a ordem capitalista. Deste modo, apesar do contexto e dos interesses contraditórios que as políticas sociais estão inseridas e de sua real finalidade ao servir o capitalismo, Montaño (2012) as considera, juntamente com os direitos sociais,

políticos e trabalhistas, como conquistas dos trabalhadores e dos setores subalternos, que embora não eliminam as desigualdades, são capazes de diminuí-las ao menos, uma vez que são necessárias para a manutenção do modo de produção capitalista.

E, dentro desta lógica contraditória que gira entorno da tentativa de se garantir direitos sociais e, do seu inverso, do desmonte tácito e evidente, a Constituição Federal de 1988 e a LOAS, culminaram na regulamentação de outros instrumentos, a saber: o primeiro texto da PNAS, de 1998, e as Normas Operacionais Básicas (NOB/97) e (NOB/98). Devendo-se destacar que em 2004, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) uma nova PNAS, já na perspectiva de implementação do SUAS. Essa política foi regulamentada pela Resolução nº 145 e publicada no Diário Oficial da União em 28 de outubro de 2004, considerando-se que foi fruto de ampla mobilização dos setores organizados, dos movimentos sociais, dos trabalhadores, dos gestores, conselheiros e rede prestadora de serviços.

A nova política nacional reafirmou os dispositivos, estabelecendo diretrizes e princípios congruentes com esses para a implantação do Sistema Único de Assistência Social, que posteriormente veio a ser sua concretização através da proteção social, da vigilância social e da defesa dos direitos socioassistenciais. Conseqüentemente, em 2005, fez-se necessário a edição de uma Norma Operacional Básica que definisse as bases para a implantação do SUAS. Os instrumentos de regulação da Política de Assistência Social em vigor são, portanto, a Constituição Federal de 1988, a LOAS/93, a PNAS/2004 e a NOB/ SUAS/2005.

Novamente, encontra-se a questão da descentralização latente na PNAS (2004, p. 32):

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

Já a Norma Operacional Básica NOB/SUAS (2005) aponta os seguintes itens como elementos centrais do SUAS no que se relaciona à descentralização:

- Consolidação do modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos;
- Estabelecimento da divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de Assistência Social;
- Orientação para unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;
- Respeito a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e de políticas em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;
- Reconhecimento das diferenças e desigualdades regionais e municipais que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão devem ser consideradas no planejamento e execução das ações.

Além de prever novamente a descentralização político-administrativa, na PNAS de 2004 encontra-se a preocupação em sinalizar que mesmo as normas gerais e a coordenação da assistência social ocorrerem na esfera federal, as diferenças e características de cada território seria respeitada através da descentralização. A NOB/SUAS de 2005 vai além, elencando itens centrais na execução do SUAS e a descentralização. Este ponto foi analisado na pesquisa de campo, a medida em que buscou-se compreender como estas diferenças regionais comparecem na Comarca de Marilândia do Sul/PR.

O SUAS divide-se em Serviço de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. De acordo com a PNAS (2004), a Proteção Social Básica visa prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização.

Já a Proteção Social Especial, a PNAS (2004) define como a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em

situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psicológicos, abuso sexual, cumprimento de medidas socioeducativas por adolescentes, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual. Divide-se em Média e Alta Complexidade. Média Complexidade – direitos violados, mas com vínculos familiares e comunitários; Alta Complexidade – sem vínculos familiares e comunitários, e/ou, em situação de ameaça, necessitando desintegração do núcleo familiar.

Em relação a vigilância socioassistencial, a PNAS (2004) explica que trata-se do 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, tendo ciência do cotidiano das famílias para detectar e informar os possíveis focos que geram vulnerabilidade e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, à socialização e ao convívio familiar.

Tratando-se especificamente de medidas socioeducativas em meio aberto, é possível encontrar na PNAS (2004) como um serviço integrante da Proteção Social Especial de Média complexidade, estando dividido nas modalidades de Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida. Conforme Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), o Plano Plurianual de 2008-2011 do Orçamento Federal incluiu o cofinanciamento em nível federal ao “Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade”, no qual um informe da Secretaria Nacional de Assistência Social deste período, publicizou que o financiamento federal seria direcionado à implantação de CREAS, onde seriam instalados o serviço acima mencionado, mediante grupos de quarenta adolescentes.

Importante demonstrar que até aquele momento, a execução de medidas socioeducativas em meio aberto ocorria, como apontam Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), através de instituições vinculadas ao modelo FUNABEM, por meio de execução direta do Poder Judiciário e os programas desenvolvidos pelos municípios contavam com a participação direta das Organizações da Sociedade Civil. Com a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, o atendimento de medidas socioeducativas em meio aberto foi tipificado como integrante da Proteção Social Especial de Média Complexidade e denominado como Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida

Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Este serviço é descrito como:

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

Na sua operacionalização é necessário a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) com a participação do adolescente e da família, devendo conter os objetivos e metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida, perspectivas de vida futura, dentre outros aspectos a serem acrescidos, de acordo com as necessidades e interesses do adolescente.

O acompanhamento social ao adolescente deve ser realizado de forma sistemática, com frequência mínima semanal que garanta o acompanhamento contínuo e possibilite o desenvolvimento do PIA.

No acompanhamento da medida de Prestação de Serviços à Comunidade o serviço deverá identificar no município os locais para a prestação de serviços, a exemplo de: entidades sociais, programas comunitários, hospitais, escolas e outros serviços governamentais. A prestação dos serviços deverá se configurar em tarefas gratuitas e de interesse geral, com jornada máxima de oito horas semanais, sem prejuízo da escola ou do trabalho, no caso de adolescentes maiores de 16 anos ou na condição de aprendiz a partir dos 14 anos. A inserção do adolescente em qualquer dessas alternativas deve ser compatível com suas aptidões e favorecedora de seu desenvolvimento pessoal e social. (BRASIL, 2009).

Na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) é pontuado ainda que este serviço deve ser realizado nas unidades CREAS, tendo por objetivos:

- Realizar acompanhamento social a adolescentes durante o cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade e sua inserção em outros serviços e programas socioassistenciais e de políticas públicas setoriais;
- Criar condições para a construção/reconstrução de projetos de vida que visem à ruptura com a prática de ato infracional;

- Estabelecer contratos com o adolescente a partir das possibilidades e limites do trabalho a ser desenvolvido e normas que regulem o período de cumprimento da medida socioeducativa;
- Contribuir para o estabelecimento da autoconfiança e a capacidade de reflexão sobre as possibilidades de construção de autonomias;
- Possibilitar acessos e oportunidades para a ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências;
- Fortalecer a convivência familiar e comunitária.

Conforme Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), o ingresso do adolescente que possui a atribuição de autoria de ato infracional no SUAS ocorre primariamente por este estar em formação e desenvolvimento, portanto vivenciando um momento peculiar do desenvolvimento humano em seus aspectos biológicos, sociais, afetivos, relacionais, entre outro; e porque a proteção social compreende que a condição atual deste adolescente lhe impõe fragilidade e desproteção social, sendo essencial o apoio, defesa e proporcionar condições de superação em face das desproteções sociais reveladas e que devem ser atendidas.

Ainda conforme as autoras, esta característica da proteção social que ocorre nas medidas socioeducativas em meio aberto envolve uma dualidade, visto que sua inserção em uma política protetiva, repele a conexão da medida socioeducativa enquanto um dispositivo judicial. Isso porque a partir do momento que o adolescente é inserido como usuário de um dos serviços do SUAS, dada a natureza da proteção social, “tem que ser tomado como um sujeito cuja a proteção social se constitui pela segurança de acessos e por vínculos e relações de pertencimentos.” (RIZZINI, SPOSATI e OLIVEIRA, 2019, p. 81).

É importante analisar que na própria descrição deste serviço no âmbito da assistência social pelo documento oficial apresentado aponta para uma responsabilização do ato infracional praticado e delinea à assistência social o papel de identificação no município de locais para a Prestação de Serviços à Comunidade, ou seja, a proteção social que em seu cerne objetiva a segurança de acessos e vínculos, executa neste serviço de atendimento de medidas socioeducativas em meio aberto ações que legitimam os dispositivos judiciais de responsabilização. O adolescente que é atribuído a autoria de ato infracional não compõe esta política enquanto um adolescente que dela necessita, mas como sujeito que através dela cumprirá uma determinação judicial.

Em estudos realizados por Sartório e Rosa (2010) ao analisarem os discursos jurídico-sociais nos processos judiciais referentes a apuração dos fatos que teve por consequência a aplicação de medidas socioeducativas, evidencia-se que na fase inicial do processo judicial, as expressões da questão social não são consideradas, saltando-se aos olhos a que, estão meramente jurídica do ato, desconsiderando que os adolescentes dos processos estudados estavam em situação de violação de direitos e nem acionaram a rede de proteção aos adolescentes, como o encaminhamento para medidas protetivas.

Nestes estudos também identificou-se que a liberdade assistida tem sido utilizada como um meio para garantir o acesso a proteção social, sendo necessário o adolescente ingressar a partir do Sistema de Justiça, ao ser atribuído pela autoria de um ato infracional, para ter acesso a rede de atendimento e proteção social. As autoras também concluíram que:

Constatamos que a questão jurídica prevaleceu nos discursos dos operadores jurídico-sociais e as expressões da questão social acabaram sendo abafadas. O discurso da legalidade, da burocracia institucional, da tramitação e dos prazos se sobrepuseram ao que estava tão evidente: **a ausência do Estado na consolidação dos direitos, deixando claro o papel do sistema de justiça que acaba atuando na culpabilização do indivíduo, e não na articulação da questão do direito ao papel das políticas públicas.** (SARTÓRIO E ROSA, 2010, p. 573) (grifos nossos)

Neste sentido, não se pode desconsiderar o debate acerca do Estado Penal realizado no primeiro capítulo. A assistência social, especificamente neste contexto aqui discutido, possui uma característica que a remete enquanto componente deste Estado Penal no neoliberalismo ao executar um serviço de proteção social à adolescentes que estão cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto que prevê ações de cunho de responsabilização judicial, uma vez que elenca como balizadores do serviço a identificação de locais para cumprimento de Prestação de Serviços à Comunidade, a realização do acompanhamento desta modalidade de cumprimento de medida socioeducativa na perspectiva legalista, a partir de um acompanhamento minimamente semanal deste adolescente. Remete-se a uma lógica quase que policlesca ao pensar que é tênue a implementação deste serviço para uma ordem protetiva enquanto executora de dispositivos de responsabilização de adolescentes, pode-se perder o objetivo central de ofertar a proteção social e realizar

tão somente a observância da Prestação de Serviços à Comunidade e a aplicação da Liberdade Assistida, convertendo-se em trabalho pelo trabalho e a liberdade vigiada pela Assistência Social.

### 3.2 SINASE: TENTATIVA DA EFETIVAÇÃO DE UMA POLÍTICA COM BASE NA DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Neste item, será proposto uma reflexão sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, analisando-o enquanto uma tentativa da efetivação de uma política com base na doutrina da proteção social, ou seja, com base no rompimento com os modelos anteriores que regulamentavam as respostas do Estado a adolescentes que eram atribuídos atos infracionais, considerados crimes e/ou contravenções penais. Ao mesmo tempo, demonstra-se qual a interlocução deste sistema com o SUAS, visto que enquanto o SINASE regulamenta a execução de medidas socioeducativas, o SUAS executa-as em seu bojo.

Embora o ECA abordasse as medidas socioeducativas, somente em 2012 foi instituído o SINASE, que regulamentou a execução das medidas socioeducativas destinadas à adolescente que lhe tenham atribuído a autoria de ato infracional. O SINASE é um sistema integrado que visa articular em todo o território brasileiro para proporcionar efetividade e eficácia na execução das medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes que cometeram ato infracional, através dos governos estaduais e municipais, Sistema de Justiça e das políticas setoriais básicas, por meio do desenvolvimento de ações socioeducativas pautadas nos direitos humanos, com bases éticas e pedagógicas. É instituído pela Lei nº 12.549 de 2012. No Art. 1º, parágrafo 2º, da referida lei, encontra-se os objetivos das medidas socioeducativas:

- I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e
- III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.

Para Pereira, Zamora e Alapanian (2012, p. 08), esta é a definição da operacionalização da política socioeducativa para que o adolescente venha a cumprir devidamente a medida socioeducativa, possuindo como desenho de organização o que está exposto no art. 1º, parágrafos 3º, 4º e 5º da Lei nº 12.549 de 2012:

Programas de atendimento (sua organização e funcionamento, por unidade e das condições necessárias para o cumprimento da medida), por unidade (a base física para organização e funcionamento de programa de atendimento) e por entidade de atendimento (a pessoa jurídica de direito público ou privado que instala e mantém a unidade de atendimento, com recursos humanos e materiais).

As autoras salientam que o atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa depende de uma série de políticas, programas, serviços, projetos etc. para sua realização. Principalmente por considerar-se seu caráter transversal da política de direitos, sendo essencial a articulação de várias áreas para maior efetividade e eficiência da política socioeducativa.

Em relação aos princípios que regem a execução das medidas socioeducativas, está exposto no Art. 35 da Lei do SINASE (Lei nº 12.594/2012. art. 35):

- I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;
- II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos;
- III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;
- IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;
- V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;
- VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;
- VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status; e
- IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo.

Os aparatos legais em vigência não deixam claro a base teórica que utilizam para compreensão das medidas socioeducativas, sobretudo sobre seu teor educativo.

Por isso, ao buscar a origem do conceito de medidas socioeducativas, Bisinoto et al (2015) concluem que foi Antônio Carlos Gomes da Costa, um dos redatores do ECA e importante pedagogo e escritor sobre o assunto, que utilizou o termo socioeducação no ECA, em fusão com medida, trazendo possibilidades no atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Com isso, os autores demonstram que a socioeducação surgiu como uma evidenciação do caráter educativo das medidas impostas pelo ECA, rompendo com o caráter punitivo, coercivo e corretivo que até então vigorava.

Porém, há que se considerar que é recente na história do país a introdução de uma visão socioeducativa enquanto resposta para o ato infracional atribuído à adolescentes. Por isso é importante mais uma vez resgatar as providências tomadas ao longo da história brasileira ao lidar com crimes e contravenções penais atribuídas à adolescente. Ao fazer este exercício de análise das respostas dadas pelo Estado aos atos considerados infracionais cometidos por adolescentes ao longo da história, demonstra que há avanços e retrocessos, como a questão da idade mínima de 14 anos em alguns momentos e atualmente de 12 anos, bem como a perspectiva pela qual a lei fora criada. Pensava-se com o Código de Menores em uma doutrina de Situação Irregular, com o ECA há a Doutrina de Proteção Integral, que busca considerar a criança e o adolescente em seus múltiplos aspectos.

Para se chegar no formato da legislação do ECA, foi percorrido um caminho de amadurecimento, de novas percepções, pressões internacionais e populares, permeado por lutas de interesses de classes, que considerou inclusive permanecer alguns procedimentos, mas através de uma nova ótica e leitura da conjuntura, que na execução encontra respostas completamente destoantes, como a questão da liberdade assistida e da liberdade vigiada, que aparentemente é o mesmo procedimento, mas que a partir da lógica utilizada para desenvolver o trabalho é possível obter resultados completamente distintos: o primeiro pode ser a possibilidade de referência do adolescente e sua família no acesso a serviços e políticas públicas que anteriormente lhe eram negados, enquanto o segundo significaria a vigia enquanto instrumento punitivo, para julgar e redigir relatórios meramente da lei pela lei. Não se pode deixar de considerar, porém, que mesmo com a Doutrina de Proteção Integral em vigor, ainda existam práticas punitivas na execução de medidas socioeducativas, evidenciando os traços da historicidade ainda no presente.

O atual modelo de execução de medidas socioeducativas, que materializa-se com SINASE possui seus avanços, bem como similaridades e proximidades com o SUAS, pois o primeiro vem enquanto legislação para regulamentar a execução das medidas socioeducativas ofertadas a adolescentes que cometeram atos infracionais, bem como a assistência social no bojo do SUAS contempla o atendimento à infância e adolescência, como pode ser conferido no Art. 2 da Lei nº 12.435/2011. Ou seja, ambas as legislações possuem uma preocupação com a adolescência, conversando-se no sentido de organização na execução de serviços para este seguimento populacional, no entanto, na política de assistência social o atendimento aos adolescentes ocorre com a família, enquanto o SINASE concentra-se majoritariamente nos adolescentes.

Para Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), ambas as legislações consideram que a Política de Assistência Social tem caráter colaborativo, no que tange a intersectorialidade na atenção ao adolescente. O SINASE propõe que a aplicação da medida socioeducativa em meio aberto ocorra na área da educação ou da assistência social. Porém, na ocasião já havia o serviço tipificado pelo SUAS, mas em nada o SINASE menciona a este respeito. O SINASE afirma que o município deve manter um Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo e recomenda que a relação seja vertical entre as instancias municipais, estaduais e federal.

Sobre a transição do período anterior para o novo modelo de execução da política socioeducativa, pautada no SINASE, com a execução inserida no SUAS, faz-se fundamental demonstrar como ocorria anteriormente no território da Comarca de Marilândia do Sul/PR, através das informações obtidas em entrevista:

*Era a própria secretaria de assistência social, mas assim, na verdade era só encaminhamento de prestação de serviços à comunidade, porque como a gente nunca teve equipe, então não tem como fazer execução de serviço (Assistente Social 1)*

No município 1, participante desta pesquisa, historicamente a execução de medidas socioeducativas em meio aberto está vinculada à Política Municipal de Assistência Social. A compreensão posta neste modelo de organização é a de que essencialmente a medida socioeducativa esgota-se no cumprimento da determinação judicial de Prestação de Serviço à Comunidade ou Liberdade Assistida, apontando-se

como uma problemática para a execução deste serviço na ausência de equipe profissional no atendimento aos adolescentes e suas famílias.

Ainda referente ao mesmo município, atualmente o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade foi fruto do processo abaixo descrito:

*[...] na verdade a gente viu que tinha a necessidade de ter uma referência, até por conta de todo serviço. Quando em 2017 nós conseguimos uma equipe de Proteção Social Especial e a partir daí a gente tentou reestruturar o serviço, né, porém essa equipe foi desmantelada já no início de 2018, então a gente só conseguiu na verdade colocar uma entidade como referência para prestação de serviços à comunidade, e a equipe de PSE ficaria responsável pelo acompanhamento familiar, pelos trabalhos que seriam desenvolvidos com o próprio adolescente, mas acabou não tendo êxito isso porque foi desmantelada a equipe, mas então se deu assim pela necessidade de estruturação do serviço e aí a gente foi negociando com a instituição, porque a gente precisa de uma referência né e eles tem equipe, tem assistente social, tem psicólogo, então daria para ter este suporte, a única instituição que teria como ter este suporte pro adolescente. (Assistente Social 1)*

Ocorreu no município uma tentativa de organização do serviço em 2017 com a composição de uma equipe técnica mínima de atendimento para a Proteção Social Especial, no qual a medida socioeducativa em meio aberto está inserida. Esta equipe direcionaria o trabalho socioeducativo com os adolescentes e suas famílias, na perspectiva do SUAS, enquanto a Prestação de Serviços à Comunidade seria executada em uma entidade referenciada. No entanto, com a desestruturação da equipe, todo o serviço foi direcionado à uma organização não governamental, no qual conta com a equipe técnica. Este caminho remete ao que fora apresentado anteriormente, no qual a sociedade civil estava sendo demandada nos primórdios do atual modelo de socioeducação a responder ações referentes às medidas socioeducativas em meio aberto, no caso em tela, especialmente à Prestação de Serviços à Comunidade:

*[...] há dois anos que a APAE assumiu este papel de estar absorvendo esta demanda de serviço à comunidade.*

Neste sentido, perde-se a identidade de um serviço de acompanhamento aos adolescentes e suas famílias, ao passo que fica dúbia a visualização de uma política de atendimento socioeducativa neste contexto, quando a profissional aponta que não há um órgão responsável pela execução do serviço:

*Na verdade a gente não tem um órgão específico que executa né, a gente só encaminha para a prestação de serviços à comunidade, que aí quem faz esse serviço é a APAE, que é inscrita no Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes pra execução dessa modalidade de medida socioeducativa, mas a Liberdade Assistida a gente não tem nem equipe pra poder executar, aí a gente só faz o encaminhamento e o acompanhamento, na verdade, como não tem equipe de Proteção Social Especial, a gente pede para a psicóloga fazer um acompanhamento da liberdade assistida, mas hoje não temos ninguém com liberdade assistida.*

Torna-se contraditório pensar que o encaminhamento da Prestação de Serviços à Comunidade configura-se como o acompanhamento socioeducativo ofertado pelo município, haja vista que os objetivos da própria execução da medida socioeducativa na perspectiva do SUAS perpassa pelo acompanhamento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitário, enquanto o cumprimento da Prestação de Serviços à Comunidade corresponde à um caráter judicial de responsabilização pelo ato atribuído ao adolescente.

Porém, se por um lado há uma aparente distorção do objetivo do cumprimento da Medida Socioeducativa em Meio Aberto, por outro lado há uma tentativa de organização deste serviço no município, buscando alternativas para suprir sua oferta no âmbito do Estado e passando-o para uma entidade.

Já no município 2, ao questionar sobre o histórico da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, as profissionais assistentes sociais não souberam relatar. O mesmo ocorreu sobre o processo de transição do modelo anterior para o modelo atual da oferta do Serviço no município.

Em relação ao executor do Serviço de Proteção Social à Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade no município 2, uma das profissionais respondeu:

### CREAS (Assistente Social 2.1)

Apesar do desconhecimento das profissionais sobre a historicidade do serviço em que estavam responsáveis como executoras no momento da entrevista, é possível buscar algumas informações sobre o antigo modelo de execução do serviço, por meio do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo do Município, desenvolvido em 2015:

Apenas o Centro de Referência de Assistência Social disponibiliza vagas para estes adolescentes em conflito com a lei. No entanto, vem sendo planejadas algumas estratégias com o escopo de conquistar novos espaços governamentais de qualidade para que estes adolescentes possam ser inseridos. Ademais, a equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social que acompanha estes adolescentes em conflito com a lei.

Portanto, em 2015 os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no município 2 eram referenciados na Secretaria Municipal de Assistência Social e a Prestação de Serviços à Comunidade ocorria somente no âmbito do CRAS, momento que também era utilizado para o acompanhamento do adolescente:

Durante o período em que se encontra nas dependências do Centro de Referência de Assistência Social, um momento é separado para ser trabalhado seu fortalecimento de vínculos, pela Assistente Social da Secretaria de Assistência Social, porém esta atividade está se desenvolvendo timidamente, se adequando ainda à uma nova metodologia de trabalho.

Naquele período, havia somente uma profissional de Serviço Social para o atendimento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e o serviço estava sendo projetado para uma nova perspectiva, que não foi mencionada diretamente no documento, mas que se reitera no Objetivo do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo:

Sistematizar o atendimento sócio educativo no Município de Marilândia do Sul, postulando estratégias protetivas, em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, e do Sistema Nacional de Atendimento Sócio-educativo – SINASE, no sentido de proporcionar um atendimento sócioeducativo eficaz.

A transição deste modelo para a referência do serviço para o CREAS ocorreu por meio da implantação do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI – no município em questão, deu-se a partir da Resolução nº 008/2014 – CIB/PR, publicada no Diário Oficial do Paraná, edição nº 9229, de 17/06/2014. Nesta Resolução, foi pactuado a criação do Piso Paranaense de Assistência Social – PPAS III – Regionalização, justamente para ser utilizado para cofinanciamento estadual da Proteção Social Especial de Média Complexidade, através do PAEFI.

Os municípios contemplados nesta modalidade foram priorizados pelo Núcleo de Gestão de Informação – NGI/SEDS para implantação dos CREAS no Paraná e deliberados pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, como foi o caso do município 2, que em um primeiro momento era suplente para a implantação da unidade e por fim foi selecionada para a modalidade.

A efetivação da implantação do CREAS no município ocorreu a partir da solenidade de inauguração da unidade, que ocorreu, conforme reportagem no site oficial, em julho de 2017.

Já o município 3, sobre o contexto histórico da inserção das medidas socioeducativas no município, aponta que:

*Então não tem modelo anterior, não tem transição, foi sempre neste modelo. (Assistente Social 3)*

O modelo que vigora no município, no qual a profissional afirma ter sido sempre o mesmo para a execução das medidas socioeducativas neste município, perpassa pela seguinte lógica de atendimento:

*[...] nós não temos o serviço implantado de PSC e LA, o serviço implantado nós não temos. O que nós fazemos aqui no órgão gestor é encaminhar os adolescentes que o Ministério Público pede para a gente alocar em uma entidade para cumprir a medida, sabe, então aqui eu encaminho para a APAE, para o Lar, encaminho para a Biblioteca Cidadã, encaminho para o CRAS, uns aqui mesmo no órgão gestor, é assim que eu faço, mas um serviço de medida socioeducativa nós não temos. (Assistente Social 3)*

Mais uma vez evidencia-se o atendimento socioeducativo essencialmente como o cumprimento da medida socioeducativa em seu sentido judicial, enquanto

instrumento de responsabilização aos adolescentes. Tal execução deste serviço, nesta perspectiva, remete ao Estado Penal discutido no Capítulo I. Ora, a Política de Assistência Social, por meio do SUAS, tem sido chamada a responder por um serviço sem a estrutura necessária para prestá-lo, ocasionando meramente o cumprimento de determinação judicial, no qual adolescentes de municípios pequenos estão cumprindo a Prestação de Serviços à Comunidade mas não estão recebendo o atendimento e a proteção social do Estado.

É interessante demonstrar que o SINASE prevê:

Art. 1 [...] § 1º Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei.

Art. 2º O Sinase será coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento a adolescente ao qual seja aplicada medida socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos desta Lei.

Frente à organização dos dois sistemas e do objetivo comum à adolescência, é notável que o SINASE integra o SUAS e o coordena no que diz respeito à execução de medidas socioeducativas. No entanto, apesar dos avanços trazidos no marco legal e de entendimento das medidas socioeducativas, a referida Lei do SINASE possui um capítulo exclusivo para tratar da capacitação para o trabalho para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, no qual dos artigos nº 76 ao nº 80 prevê a possibilidade de parcerias entre o sistema S e os executores locais de medidas socioeducativas para a oferta de uma porcentagem de cursos para os adolescentes atribuídos a atos infracionais.

Já o Art. 82 denotou a obrigatoriedade por parte dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todos os níveis federados, a partir de um ano da publicação da lei, a garantia da inserção deste público de adolescentes na rede pública de educação, em qualquer fase do período letivo, observando as diversas faixas etárias e níveis de instrução.

De fato, a preocupação da inserção destes adolescentes no mercado de trabalho e o acesso a garantia do direito à educação, compõe um avanço. Mas não

se pode ser inocente de retirar a intencionalidade do Estado Neoliberal nesta questão, uma vez que esta vem sendo garantida para os sujeitos através da educação formal e de uma política de Educação, que sofre os reflexos do Estado Neoliberal, levando a uma precarização do ensino pela ausência de investimento suficiente para imprimir qualidade nos serviços prestados, servindo tão somente para a reprodução dos interesses do capitalismo, da disseminação dos valores e princípios burgueses e da manutenção da força produtiva.

A este respeito, Mézaros (2005) problematiza que o modelo de educação formal essencialmente serve ao capitalismo, não somente no fornecimento de conhecimentos e de formação de pessoal necessário a manutenção produtiva em expansão do sistema capitalista, mas sobretudo para gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses da classe dominante, não propondo alternativas de pensamentos, num ambiente de dominação estrutural hierárquica, que reforça constantemente a subordinação.

Esta ideia reforça as argumentações trazidas ao longo deste estudo sobre as medidas socioeducativas executadas pelo Estado Neoliberal em uma perspectiva Penal no âmbito inclusive da política de Assistência Social, isso porque há um aparato legal que responsabiliza o adolescente de um possível cometimento de ato infracional, ao passo que o insere em um contexto de adestramento à ordem vigente. Veja que tal argumento ganha forças a partir das informações prestadas pelas profissionais que vivenciam o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas nos territórios das pequenas cidades. O que há disponível nas pequenas cidades é tão somente o cumprimento da medida imposta pelo judiciário, mas a proposta socioeducativa torna-se vazia em um território no qual não há condições de oferta-la.

Enfim, as medidas socioeducativas em meio aberto, em regra geral, vêm sendo executada pela política de Assistência Social, existindo proximidades entre o SINASE e o SUAS, o que de certo modo garante que as medidas socioeducativas sejam executadas da forma como foi desenhada, embora não esteja em seu próprio sistema. Ambos sistemas consideram a lógica de descentralização dos serviços, ocorrendo no âmbito dos municípios. Por sua vez, discutir descentralização envolve pensar em território, que supera as questões geográficas e são consideradas como o espaço utilizado pela população, onde se relacionam e fazem história, elementos essenciais para se gestar políticas sociais.

Neste sentido, como vem sendo apontado ao longo deste estudo, há uma grande importância do território para a execução das medidas socioeducativas, especialmente em meio aberto. Seja pela territorialidade explícita pela Política de Assistência Social e que se reflete também no SINASE, seja através da descentralização político-administrativa que transmite a ideia de coparticipação e partilha na oferta dos serviços, e mesmo a política de atendimento no ECA que prevê a organização local enquanto prerrogativa para a celeridade dos processos relacionados aos atos infracionais.

No entanto, a realidade materializa-se com as dificuldades no cotidiano de se pensar o território enquanto um espaço de relações de poder, onde o capitalismo exerce atualmente uma força enorme e as políticas sociais colocam esta categoria tão somente como uma aproximação dos serviços à população, desconsiderando o território enquanto chão vivido e permeado de lutas.

Por outro lado, o território representados pelos municípios na descentralização político-administrativa, sofre cotidianamente na cooperação do financiamento de políticas sociais, conseqüentemente na assistência social e nas medidas socioeducativas em meio aberto, inclusive afetando a expectativa de um trabalho em rede, articulado, que parta da realidade do adolescente alvo do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), forma-se através de uma rede de serviços precários dado ao seu financiamento, muitas vezes incompletas, como é o caso de municípios isolados e de pequeno porte.

Conforme Rizzini, Sposati e Oliveira (2019, p. 22), a Secretaria Nacional de Assistência Social publicou em junho de 2018 um resultado de coleta nacional procedida nos 5.570 municípios do Brasil sobre a aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto no SUAS, que coadunam com as reflexões postas nesta pesquisa:

Os dados indicam que foram recebidos 146.821 adolescentes para acompanhamento da execução de MSE-MA, sendo 43% em PSC e 57% em LA. Em somente 1/3, ou 29% dos municípios, o Serviço de MSE-MA do SUAS está instalado no CREAS, sendo que 19% deles o instalou no CRAS (provavelmente, devem ser pequenos municípios que não dispõem de CREAS). Portanto, o SUAS utiliza de Centros de Referência para instalar o serviço de MSE-MA em 48% dos municípios. Em outros 32% dos municípios, é utilizada a sede de outros serviços do SUAS (28% em outra unidade estatal, sem ser o

CREAS, e em 4% o espaço de outro serviço do SUAS). De acordo com o SNAS/2018, 20% dos municípios brasileiros se utilizam de locais conveniados com OSCs.

Importante também mencionar que há uma dificuldade relacionada à equipe técnica específica para o atendimento deste público de adolescentes, uma vez que os adolescentes atendidos pelo CREAS, as equipes não são exclusivas, visto que atendem também o PAEFI, no qual a família destes são incluídas, totalizando 40% dos CREAS. Já em relação aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), contam com 32% do atendimento voltados ao serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Os municípios que possuem equipes específicas para o atendimento destes adolescentes, totalizam-se 21%.

Estes dados coadunam com a realidade posta na Comarca de Marilândia do Sul, no qual somente um município possui CREAS, enquanto outro organiza-se dentro do órgão gestor e o outro realiza a partilha do atendimento com uma Organização Não Governamental.

Apesar de todas as dificuldades demonstradas, há de se considerar que o avanço em níveis de legislação para a infância, adolescência e assistência social é inegável. Não se pode esquecer que atualmente existe um sistema que regula a execução de medidas socioeducativas através do SINASE e é imprescindível conhecê-lo e analisá-lo em seus particulares nos municípios de pequeno porte I, neste sentido, o próximo item tratará da pesquisa de campo.

### 3.3 ESTUDO DE CASO: A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I DA COMARCA DE MARILÂNDIA DO SUL

Segundo o SINASE (2012), as competências na execução das medidas socioeducativas são divididas em responsabilidades para cada ente federado, independentemente de suas particularidades e realidades vivenciadas. O Art. 5º prevê que compete aos Municípios:

I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;

- II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;
- III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;
- IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;
- V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e
- VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

Rizzini, Sposati e Oliveira (2019, p. 20), problematizam sobre a utilização da expressão programas de atendimento, pois:

De forma inadequada, é utilizada a expressão “programas de atendimento” para com a responsabilidade municipal. Este caráter vago não imprime garantia de continuidade e de responsabilidade estatal para com o direito de quem recebe o atendimento, isto é, o adolescente. Pior ainda é o fato de que essa regulação se refere a milhares de municípios heterogêneos. Há um suposto, no SINASE, de que os órgãos envolvidos seguem os mesmos princípios, o que deia de ser uma visão otimista, visto que a herança institucional difusa, somada à forte diversidade regional, econômica, cultural do País, e à hierarquia de poderes, Executivo, Judiciário e Legislativo, tendem a se sobrepor, em linhas de mando e submissão.

Pensando nas competências dos municípios frente à execução de medidas socioeducativas em meio aberto, pensa-se conforme Pereira, Zamora e Alapanian (2012, p. 11)

O que desejamos é que tais documentos não se constituam em mais uma lei na pretensa atenção do adolescente com seus conflitos, problemáticas, sonhos e perspectivas diante de uma realidade tão complexa e refratária em reconhecê-lo como sujeito de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta de uma sociedade que se expressa como democrática, humana e justa.

Para melhor compreender como ocorre a organização da Política Socioeducativa em município de pequeno porte, a partir dos dados analisados da Comarca de Marilândia do Sul, dividir-se-á em subitens, para melhor visualização por eixo. Como já foi possível constatar, o cerne da Política Socioeducativa na Comarca de Marilândia do Sul está intrinsecamente vinculado com a lógica legalista da execução

da medida socioeducativa, uma vez que a própria Política Municipal de Assistência Social nem sempre concretiza sua ação enquanto protetiva no atendimento dos adolescentes e suas famílias, por uma série de questões que serão melhores trabalhadas na sequência deste item. Cabe agora trazer para discussão alguns elementos para analisar como de fato ocorre deste serviço nos municípios, por isso, os seguintes eixos foram eleitos como fundamentais para a compreensão deste estudo: a organização do serviço nos municípios; as atividades propostas aos adolescentes no cumprimento de medidas socioeducativas; as particularidades encontradas em municípios de pequeno porte; os desafios vivenciados e as possibilidades levantadas.

### 3.3.1 A Organização da Política Socioeducativa na Comarca de Marilândia do Sul

Este eixo de análise contempla a composição da equipe que coordena a Política Socioeducativa, por meio das medidas socioeducativas em meio aberto, bem como a estrutura física destinada ao serviço em questão. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), o Serviço de Proteção Social à Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, possui como provisão em relação ao ambiente físico:

[...] Espaços destinados à recepção, sala de atendimento individualizado com privacidade, para o desenvolvimento de atividades coletivas e comunitárias, atividades de convivência e atividades administrativas, com acessibilidade em todos seus ambientes [...] (BRASIL, 2009, p. 24)

Espera-se, portanto, uma estrutura física para a execução deste serviço que proporcione a acolhida do adolescente e sua família, possibilidade de atendimento sigiloso individual e coletivo, que facilite a realização de atividades de convivência do adolescente com sua família, equipe técnica e comunidade. A realidade trazida pelas profissionais referente a estrutura física destinada ao atendimento e acompanhamento dos adolescentes e suas famílias, pode ser assim sistematizada:

Quadro 18 – Espaço Físico destinado ao Atendimento Socioeducativo nos Municípios da Comarca de Marilândia do Sul

Município	Como é o espaço físico?	É dividido com outro serviço?
1	Não respondeu	<i>Sim, se você for considerar a APAE sim, a APAE ela é uma entidade, então ela tem uma finalidade, esta finalidade é o que, educação, e sim, ela divide espaço [...] (Assistente Social 1)</i>
2	Não respondeu	<i>Sim, com o PAEFI (Assistente Social 2.1)</i>
3	<i>Não temos estrutura (Assistente Social 3)</i>	<i>[...] Quando eu falo que o adolescente presta serviço aqui, é no Centro Social, que é daquele portão pra lá, desse portão para cá as vezes a gente usa para alguma atividade administrativa, digitar algum texto, levar alguma correspondência, distribuir algum convite, participar de alguma reunião que envolve a área de criança e adolescente, Conselho da Criança e do Adolescente, ai a gente aloca ele aqui [...] (Assistente Social 3)</i>

Fonte: entrevista com as técnicas que executam o serviço nos municípios

As profissionais não descreveram o espaço físico que a unidade dispõe para o atendimento de adolescentes e suas famílias, apenas um município relatou que não possui estrutura. Porém, os três municípios dividem o espaço com outros serviços.

O município 1 reforça que atendimento socioeducativo vem sendo ofertado pela entidade APAE e, portanto, divide espaço com outro serviço, inclusive com o objetivo educacional de pessoas com deficiência. Vale mencionar que no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo deste município, consta como um objetivo a qualificação do atendimento socioeducativo em relação a infraestrutura enquanto uma responsabilidade da Política de Assistência Social:

Quadro 19 – Objetivo relacionado à Infraestrutura no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo

Ações	Período de execução
Providenciar espaço físico apropriado, infraestrutura e recursos humanos para atendimento do Serviço Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços À Comunidade (PSC);	2016, 2017, 2018
Firmar parcerias com entidades não governamentais para execução da medida socioeducativa de Prestação de Serviço a Comunidade, com a identificação/ fixação de uma pessoa responsável na instituição pelo acompanhamento do/a adolescente.	2015-2016

Fonte: Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo

De fato, o município cumpriu o objetivo proposto no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, realizando-o através de um convênio com uma organização não governamental, no qual o serviço divide espaço com um outro serviço com escopos adversos. Porém, há que se considerar que houve a tentativa por parte do município em encontrar alternativas no atendimento socioeducativo que melhor se aproximasse do que está posto em legislação.

O município 2 trouxe que o serviço divide espaço com o PAEFI. Vale trazer que este é o único município que possui CREAS na Comarca, no qual atende todas as demandas oriundas da Proteção Social Especial, por isso a unidade divide-se na atenção às ações do PAEFI e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC.

O município 3 demonstra uma terceira realidade adversa dos dois municípios apresentados. O espaço da Secretaria Municipal de Assistência Social é dividido com o Conselho Tutelar e um Centro Social. Quando a profissional diz que “*desse portão para cá*”, ela refere-se ao espaço compartilhado entre os três ambientes, no qual é delimitado por um portão. O adolescente desenvolve a Prestação de Serviços à Comunidade no Centro Social, mas em algumas situações é chamado a atuar no órgão gestor da Assistência Social, para atividades laborais administrativas.

A questão estrutural do serviço é apontada também no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, quando são apontadas as dificuldades da Política de Assistência Social em relação às medidas socioeducativas em meio aberto:

[...]Entre as dificuldades apresentadas no atendimento da Proteção Social Especial destacamos a insuficiência de recursos humanos e financeiros, bem como a falta de adequação/estruturação de um espaço próprio para o atendimento da demanda. Portando, acaba inviabilizando a implantação do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas, conforme estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços, uma vez que o órgão Gestor não conta com espaços destinados à recepção, sala de atendimento individualizado com privacidade, para o desenvolvimento de atividades coletivas e comunitárias, atividades de convivência e atividades administrativas, com acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e os recursos humanos não estão de acordo com a NOB-RH/SUAS

É importante salientar que ao registrar no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo sobre as dificuldades encontradas para a execução de uma Política

Socioeducativa a partir de uma perspectiva do direito do adolescente ser atendido em um espaço físico adequado, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais aponta, demonstra a preocupação do município em reconhecer a dificuldade posta como um obstáculo na execução deste serviço.

Outro ponto essencial para a compreensão da organização deste serviço no território é conhecer como é composta a equipe técnica de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e suas famílias, visto que o município 3 já evidência no trecho acima mencionado enquanto uma dificuldade a questão dos recursos humanos.

Primeiramente, o que a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) pondera sobre os recursos humanos é que estes devem estar de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – a NOB-RH/SUAS e que a unidade de atendimento para o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto é o CREAS.

Neste sentido, ao consultar a NOB-RH/SUAS (2011), observa-se que o documento considera que para o atendimento de até 50 pessoas/indivíduos, a equipe deverá ser composta por um coordenador, um assistente social, um psicólogo, um advogado, 2 profissionais de nível superior ou médio, para a abordagem dos usuários, e um auxiliar administrativo. Esta equipe compõe o equipamento que é referência em Proteção Social Especial, tornando-se o parâmetro para a composição de equipes para este nível de complexidade de atendimento.

A profissional assistente social do município 3 relatou que a equipe técnica no município é formada somente por ela e em relação ao Plano Individual de Atendimento (PIA):

*[...] até brinco os colegas que eu faço o EUPIA porque o PIA não é por equipe multidisciplinar, é só eu, assistente social, que faço. [...]*  
(Assistente Social 3)

No Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo comparece mais algumas informações sobre a equipe do órgão gestor, no qual a profissional atua:

Cabe destacar que a equipe técnica do órgão Gestor é composta apenas por um Assistente Social, um Assistente Administrativo e o Gestor da Política de Assistência Social, assim o trabalho com a rede

é o que propicia o atendimento do adolescente em cumprimento da medida socioeducativa (PMAS – Município 3)

O documento reforça a informação trazida pela profissional, uma vez que consta somente uma assistente social enquanto técnica no equipamento da Secretaria Municipal de Assistente Social. Porém, o trabalho em rede defendido no documento não vem ocorrendo, como constata-se na fala da profissional. Ora, o PIA, como será melhor demonstrado no próximo subitem, trata-se de um documento construído pela rede de proteção. Quando a profissional relata que ele é construído e desenvolvido somente por ela, coloca em controvérsia o trabalho com a rede que se configura enquanto um atendimento socioeducativo.

O município 2 é o único que possui realmente uma equipe para o atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e suas famílias, composta por um psicólogo e duas assistentes sociais, como fora afirmado em entrevista, novamente sem nenhuma informação adicional para além do que fora perguntado.

O município 1, pela natureza da organização do serviço no território, pontuou que:

*A equipe da APAE é composta por assistente social, psicólogo e pedagogo, então eles têm a responsabilidade de medida socioeducativa enquanto Prestação de Serviço à Comunidade. Agora a nossa equipe, hoje nós não temos uma equipe, eu sou do órgão gestor, sou técnica de referência do órgão gestão e temos [...] a psicóloga, só que a assistente social foi transferida para a saúde [...] na verdade a gente não tem equipe. (Assistente Social 1)*

É fundamental sublinhar que no órgão gestor da Secretaria Municipal de Assistência Social deste município há uma assistente social e uma psicóloga para as atribuições referentes à gestão e para o atendimento da Proteção Social Especial. Por isso, a equipe de referência de Prestação de Serviços à Comunidade é a equipe da entidade citada pela profissional. No Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, houve uma incidência interessante de aqui transcrever:

[...] o acompanhamento dos/as adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE) resta prejudicado pela falta de equipe técnica. Sendo que o Órgão Gestor da Assistência Social de [...] conta apenas com um **01 técnico de nível superior** e **01 Gestor**, em todos os casos, o técnico que atendimento o adolescente infrator é o mesmo

que auxilia a Justiça, quando da elaboração dos Estudos Sociais, **o que acaba por lesar a criação e manutenção dos vínculos de atendimento com os adolescentes.**(PMAS – Município 1)

Na Comarca de Marilândia do Sul não há equipe técnica do Sistema de Justiça, o que leva a uma parceria com o Poder Executivo de cada um dos municípios que a compõe em uma perspectiva de incorporar o atendimento das demandas do judiciário. Frente a isto, o mesmo profissional que tece considerações para os mecanismos de Justiça, é o que atenderá o adolescente e sua família na ocasião da aplicação de uma medida socioeducativa.

A este respeito, Rizzini, Sposati e Oliveira (2019) refletem sobre o serviço de medidas socioeducativas em meio aberto através do SUAS, que deve se configurar como algo muito maior do que a decisão judicial. O que reflete em uma análise paradoxal, sobretudo para o trabalhador social, de atuar no Poder Público, em um serviço de proteção socioassistencial do SUAS, que é responsável pela proteção social especial do adolescente e sua família, mas que é atribuído da autoria de ato infracional pelo judiciário.

As autoras apontam que esta dualidade, por vezes abaixo do controle do Poder Judiciário, com as determinações do que deve ser encaminhado ao adolescente, transforma o técnico em um agente subalterno que perde sua autonomia profissional e sua responsabilidade enquanto operador da defesa da proteção social integral da criança e do adolescente. Esta reflexão consubstancia o que consta em documento oficial do Assistente Social do município enquanto um “auxiliador da Justiça.”

A partir do que é proposto pela NOB-RH/SUAS referente à equipe técnica da Proteção Social Especial e o encontra-se na realidade dos municípios de pequeno porte a partir dos elementos discutidos ao longo deste subitem, há uma disparidade entre o que se espera e que se vive nestes locais, em virtude que somente um município possui equipe própria composta por um psicólogo e duas assistentes sociais, enquanto outro município transfere o atendimento para uma entidade e o outro possui apenas uma assistente social, responsável pelo órgão gestor a Proteção Social Especial.

É importante mencionar que este município com apenas uma técnica é o que possui maior porcentagem em 2018 de atendimento à adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto. Tal informação incide diretamente na

qualidade do serviço prestado aos adolescentes que foram atendidos e suas famílias. O próximo subitem tratará das atividades desenvolvidas no âmbito da Política Socioeducativa com os adolescentes em cada município.

### 3.3.2 Atividades Desenvolvidas: educação ou sanção?

No capítulo II, especialmente no item 2.3, foi levantada a ambiguidade entre a perspectiva pedagógica/ socioeducativa em detrimento da perspectiva legalista e de sanção presente nas medidas socioeducativas. A complexidade que esta duplicidade de compreensão proporciona incide diretamente na oferta do serviço prestado ao adolescente e sua família em meio aberto e é interessante, portanto, analisar como isto ocorre na execução do serviço nos municípios estudados.

Para compreender o fluxo das atividades desenvolvidas com os adolescentes, será analisado como ocorre o encaminhamento do adolescente do Sistema de Justiça para a Política Municipal de Assistência Social, a acolhida realizada à este sujeito e sua família, a construção do PIA e os encaminhamentos realizados provenientes do PIA.

Em relação a como ocorre encaminhamento pelo Sistema de Justiça para a Política Municipal de Assistência Social do adolescente que recebeu medida socioeducativa em meio aberto, obteve-se as seguintes informações:

Quadro 20 – Encaminhamentos pelo Sistema de Justiça para o Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto na Comarca de Marilândia do Sul

Município	Fluxos
1	<i>[...] a gente enfrenta uma dificuldade na própria Comarca né, porque eles não são devidamente encaminhados, muitas vezes vem do próprio Ministério Público, eles fazem lá a oitiva com o adolescente, conversa com o adolescente e já fazem o papel do que eles acham que vai ser imputado ao adolescente e encaminhado, só que não tem uma sentença, não tem um formulário, não tem o envio do CMJ pra gente, não tem nada disso, então a gente enfrenta este problema, mas quando tem o encaminhamento, o próprio fórum nos comunica sobre esse adolescente, a gente entra em contato com a família, aí vem este adolescente [...]</i> (Assistente Social 1)
2	Esta informação não foi citada em entrevista
3	<i>[...] quando chega uma solicitação, o próprio prestador, seja adolescente ou adulto, porque nós também atendemos adulto aqui, ele já vem com aquele papel da audiência, então lá do fórum ele já vem orientado que tem que procurar a Assistência Social do município, aí ele chega aqui, eu faço com ele, peço para que ele esteja acompanhado com um responsável, a maioria das vezes ele já vem acompanhado, mas quando não vem eu já falo “olha vou te atender tal dia, amanhã, ou tal hora, mas porque você tem que vir com seu responsável”, aí ele vem com o responsável [...]</i> (Assistente Social 3)

Fonte: Entrevistas

Demonstra-se que há uma dificuldade na relação com o Sistema de Justiça já no fluxo inicial, que consiste no encaminhamento do adolescente para o cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, ou seja, no ingresso formal deste adolescente para o acompanhamento do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC. Aparentemente, existem duas possibilidades: a partir da remissão do Ministério Público ou via Poder Judiciário. Quando ocorre através do Ministério Público, não há uma comunicação formal à profissional referência do município para a acolhida deste adolescente, no qual o próprio adolescente e sua família deve procurar o equipamento de Assistência Social que irá ofertar o serviço.

É importante aqui compreender que o procedimento através do Ministério Público citado pela profissional, provavelmente refere-se à remissão, e aparentemente trata-se de uma prática comum da Comarca de Marilândia do Sul. A este respeito, o ECA (1990) esclarece que:

Art. 126. Antes de iniciado o procedimento judicial para apuração de ato infracional, o representante do Ministério Público poderá conceder a remissão, como forma de exclusão do processo, atendendo às circunstâncias e conseqüências do fato, ao contexto social, bem como à personalidade do adolescente e sua maior ou menor participação no ato infracional.

Parágrafo único. Iniciado o procedimento, a concessão da remissão pela autoridade judiciária importará na suspensão ou extinção do processo.

Art. 127. A remissão não implica necessariamente o reconhecimento ou comprovação da responsabilidade, nem prevalece para efeito de antecedentes, podendo incluir eventualmente a aplicação de qualquer das medidas previstas em lei, exceto a colocação em regime de semi-liberdade e a internação.

Art. 128. A medida aplicada por força da remissão poderá ser revista judicialmente, a qualquer tempo, mediante pedido expresso do adolescente ou de seu representante legal, ou do Ministério Público.

O momento que antecede a instauração de um processo judicial, compreendido como a fase pré-processual, como explica Saraiva (2010), prevê a ação do Ministério Público, que poderá resultar na concessão da remissão. Isto não significa que não irá incidir no cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, posto que se houver concordância entre o Ministério Público, adolescente e sua família e/ou advogado, o adolescente poderá cumprir a medida como uma remissão, independentemente de ser autor ou não do ato infracional, enquanto uma

possibilidade de o processo judicial não ser instaurado, nos moldes do Art. 201 do ECA. Por isso, adotou-se nesta dissertação a compreensão de que o adolescente atendido no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC é atribuído à autoria de um ato infracional, uma vez que o Art. 127 do ECA não incide que a remissão com a aplicação de medida socioeducativa em meio aberto significa a comprovação e responsabilização do adolescente em questão.

Neste ponto, torna-se instigante pensar se todos os adolescentes de fato procuram o serviço de proteção, pois ao sair de um órgão do Sistema de Justiça com uma orientação para demandar a Assistência Social, proporciona a sensação de que ambos os serviços possuem o mesmo escopo, a sanção enquanto resposta ao ato atribuído ao adolescente. E não havendo um encaminhamento formal entre os dois equipamentos, como mensurar a evasão de adolescentes que não foram alcançados pelo serviço de Proteção Social Especial do município? Pois, veja, é um direito deste sujeito e de sua família de serem atendidos pelo SUAS, especialmente em razão da medida socioeducativa que lhe foi aplicada, mas pelo próprio teor de responsabilização enquanto sanção que cria-se pelo encaminhamento ao SUAS ser realizado por um órgão de controle social com caráter penal, pode ocasionar inicialmente uma quebra da relação do adolescente com a Política Social, que se caracteriza enquanto punitiva no cenário em que lhe é apresentada. Ele não visualiza o serviço em que está sendo encaminhado enquanto um direito e sim como uma sanção.

Por outro lado, quando há o encaminhamento através do Poder Judiciário, ele ocorre de forma institucional e cabe à técnica da Proteção Social Especial realizar a busca deste adolescente e sua família para a acolhida no serviço. A abordagem utilizada para acessar estes sujeitos poderá ser determinante para que se sintam minimamente acolhidos e percebam o atendimento socioeducativo por uma perspectiva do direito e da proteção. Ou igualmente poderá ser ambíguo, já que também se caracterizará enquanto uma busca deste adolescente meramente para o cumprimento formal de uma determinação judicial.

Neste sentido, é fundamental entender como ocorre a acolhida do adolescente e de sua família no Serviço de Proteção Social aos adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de LA e PSC na Comarca de Marilândia do Sul. Conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a segurança

da acolhida configura-se como uma das aquisições dos usuários neste serviço. Expressa-se como o direito destes sujeitos de serem acolhidos em condições de dignidade, em ambiente favorecedor da expressão e do diálogo, sendo estimulados a expressar necessidades e interesses. Neste sentido, na sequência em que o adolescente chega no equipamento que efetuará seu acompanhamento, o procedimento citado como o continuador do atendimento é:

*[...] a gente preenche junto com os responsáveis o PIA e faz os encaminhamentos dele para a medida socioeducativa, que ai ele vai para a entidade para a prestação de serviços à comunidade. [...]*  
(Assistente Social 1)

*Acontece a acolhida, a construção do PIA juntamente com a família e com o adolescente [...]* (Assistente Social 2.2)

*[...] ele vem com o responsável, faço o PIA [...] Então ocorre dessa forma, vem, eu preencho o PIA junto com a família, eu coloco onde o adolescente vai prestar e pergunto se o adolescente concorda e se o familiar concorda [...] ai ele concorda com a atividade ali e assina no final o responsável, ele e eu [...]* (Assistente Social 3)

Somente o município 2 considera a acolhida como parte do processo do serviço ofertado. Porém, a centralidade dos três municípios está na construção do PIA. É provável que a preocupação ocorra em decorrência do PIA ser um instrumental essencial para a qualidade das propostas de intervenção com o adolescente e sua família, mas principalmente por tratar-se de uma exigência judicial, com respaldo jurídico no SINASE para seu cumprimento com prazo determinado no despacho que aplica a medida socioeducativa, normalmente de 15 dias após o ingresso do adolescente no serviço, quando em meio aberto.

Frente a isto, o objetivo do primeiro contato com o adolescente que foi atribuído de autoria de um ato infracional e com sua família, está na construção do PIA e no encaminhamento para a PSC, que tratam-se de procedimentos formais da aplicação da medida socioeducativa. Porém, a conotação socioeducativa desta intervenção não ocorreu na fala das profissionais, o que aponta para a possível ausência de uma acolhida enquanto um primeiro contato destes sujeitos com o serviço, para um diálogo sobre o escopo da socioeducação naquele contexto, as expectativas e dificuldades destes no acesso aos direitos sociais e a compreensão das dinâmicas das relações sociais no território vivido. Incide também na referência do

serviço com o adolescente e sua família, que podem não se sentir pertencentes daquele espaço, como pode-se entender pela fala da profissional:

*[...] o adolescente ele vem aqui no órgão gestor somente de passagem. Qual é a passagem dele? É de preenchimento do PIA e do meu encaminhamento dele para alguma entidade. [...] (Assistente Social 3)*

A vinculação que o adolescente pode fazer é de que o atendimento socioeducativo expressa-se tão somente no encaminhamento formal para alguma entidade para o cumprimento da PSC. Não se configura enquanto um serviço de proteção social com o viés de acesso à garantia de direitos, no qual o usuário poderá recorrer sempre que considerar necessário. E o PIA é apenas mais um protocolo utilizado na presença do adolescente em seu primeiro contato com o serviço.

Como a atuação dos serviços de proteção social aos adolescentes em cumprimento de PSC e LA nos municípios recai expressivamente no PIA, é importante refletir sobre a importância deste instrumental. O SINASE prevê no Art. 52 que o cumprimento de medidas socioeducativas depende do PIA, que trata-se de um instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente.

Portanto, a operacionalização do PIA para a execução de medidas socioeducativas em meio aberto segue os seguintes preceitos legislativos, conforme consta no SINASE (2010):

Art. 53. O PIA será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável.

Art. 54. Constarão do plano individual, no mínimo:

- I - os resultados da avaliação interdisciplinar;
- II - os objetivos declarados pelo adolescente;
- III - a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional;
- IV - atividades de integração e apoio à família;
- V - formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual; e
- VI - as medidas específicas de atenção à sua saúde.

Para Saraiva (2010), o PIA deverá contemplar também o histórico escolar do adolescente e as anotações sobre o aproveitamento, sendo necessária a parceria com

a instituição escolar que o adolescente estudou e/ou estuda; as informações referentes a outras medidas socioeducativas que podem ter sido aplicadas anteriormente; e os resultados dos acompanhamentos especializados realizados anteriormente.

Neste sentido, a construção do PIA e sua aplicabilidade no cotidiano dos usuários perpassa por uma construção em rede, uma vez que somente a Política de Assistência Social municipal não possuirá em seu arsenal informações e ações decorrentes da educação, da saúde, do trabalho etc., a própria Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) elenca a articulação em rede para a execução do serviço de Proteção Social aos adolescentes em cumprimento de PSC e LA. Pode-se verificar no documento oficial enquanto primordial a articulação com a PSB e a PSE, com os serviços de políticas públicas setoriais, com a sociedade civil organizada, com os programas e projetos de preparação para o trabalho e inclusão produtiva e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Partindo do pressuposto de que estes elementos são fundantes para a construção do PIA, analisar-se-á como este processo ocorre nos municípios estudados:

*[...] a gente faz essa construção junto com o adolescente, a gente pactua algumas ações e, na verdade, o adolescente diz para a gente as potencialidades deles. A gente enxerga algumas né, mas nem sempre eles querem aderir (risos) as propostas, então a gente também não obriga, mas assim, a gente consegue fazer este PIA junto com a família, tenta envolver a família, na construção deste PIA [...]*  
(Assistente Social 1)

Dentro das possibilidades postas na realidade, o município 1 consegue confeccionar o PIA em conjunto com a família, apesar da deficitária equipe de atendimento. O adolescente também é considerado, permitindo que ele coloque suas expectativas e sendo respeitado quando não deseja pactuar alguma proposta sugerida pela profissional. É importante comparecer esta transparência dos anseios e expectativas do adolescente, afinal, será ele que vivenciará as ações propostas no documento.

A participação da família na construção do PIA também é citada nos demais municípios, assim como no município 3 também é considerada a construção do plano a partir da fala do adolescente:

*[...] é executado juntamente com a família, né... com o adolescente e a família [...]* (Assistente Social 2.2)

*[...] a gente inicia com o PIA, na presença do responsável, na escolha do local, a gente oferta os locais, na maioria das vezes nos locais e entidades que a gente tem aqui e aí a gente coloca para ele “tem essa entidade, você quer prestar lá?”, “ah, eu quero”. Aí a gente preenche o PIA, dentro do PIA tem as necessidades do adolescente, às vezes algum documento para providenciar, algum serviço que ele precisa ser inserido, seja de saúde, seja lá na educação, ou as vezes até alguma coisa de atendimento socioassistencial no CRAS, e no final do PIA tem também um relatório pra ele colocar as expectativas dele [...]* (Assistente Social 3)

Nota-se que há uma preocupação das técnicas dos municípios 1 e 3 em envolverem as demais políticas públicas municipais, com o indicativo no PIA do que poderia ser encaminhado para outras áreas. Mas em relação à participação das famílias, ambos os municípios apontam dificuldades na elaboração do PIA, que possivelmente persiste durante a permanência do adolescente no serviço:

*[...] mas o que eu sinto bastante dificuldade é que a maioria dos casos que a gente atende, a gente percebe uma grande omissão da parte da família e a família não consegue enxergar isso. E é aí onde a gente vê um serviço sem objetivo, sou bem sincera para você porque a partir do momento em que a gente não consegue fazer acompanhamento dessa família, as reincidências ficam mais propensas a acontecerem e a gente hoje sem uma estrutura, a gente não consegue fazer este acompanhamento, que seria necessário. Muitas vezes a gente pactua lá uma ação com o adolescente, mas a gente sabe que quem teria que pactuar aquilo era pai e mãe, pra poder dar um suporte melhor para o adolescente, mas infelizmente a gente pelas condições que a gente tem aqui não tem como mesmo [...]* (Assistente Social 1)

*[...] O PIA é praticamente individual porque é entre o assistente social e ele e o responsável legal que fica do lado mas na maioria das vezes eles não opinam, a gente gostaria que eles ou os pais que viessem opinassem, geralmente eles ficam em silêncio só ouvindo o diálogo do assistente social com o filho e concorda sempre com tudo (risos) [...]* (Assistente Social 3)

Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), apontam que o PIA é um instrumento destinado a facilitar o diálogo entre os adolescentes, suas famílias e os profissionais envolvidos no atendimento socioeducativo. Ele deve considerar as aptidões, habilidades, aspirações e desejos dos adolescentes. No meio aberto do cumprimento

de medidas socioeducativas, espera-se que caminhe para a manutenção das relações familiares e comunitárias, ao passo que o atendimento por profissionais e instituições especializadas contribua para o acesso aos direitos.

Há pontos interessantes de se elencar aqui. A compreensão que o adolescente e sua família têm sobre o cumprimento de medida socioeducativa interfere decisivamente em sua participação da construção do PIA e no acompanhamento desenvolvido ao longo do cumprimento da medida, pois os sujeitos ingressam no serviço a partir de um encaminhamento do sistema de justiça. O estigma que tal encaminhamento gera, pode ser reforçado na percepção da família e do adolescente ao passo que o primeiro contato com o serviço ocorre para as diligências necessárias para o encaminhamento do PIA, dado o prazo curto que a equipe técnica possui para o envio ao Poder Judiciário do documento.

O momento de acolhida poderia contribuir para a reflexão com os sujeitos que estão sendo inseridos no acompanhamento enquanto a porta de entrada de um serviço de proteção social, tendo sua centralidade na garantia ao acesso aos direitos. No entanto, sabe-se que a grande parte destes adolescentes e suas famílias possui uma trajetória de direitos negados ao longo de suas vidas. A criminalização da pobreza imposta por um Estado Penal, ocasiona o estranhamento aos direitos sociais. Pode-se considerar, portanto, que ao pensar por este viés, as famílias não se sintam confortáveis para se manifestarem no atendimento socioeducativo. Como sentir-se pertencente de um espaço ofertado pelo mesmo Estado que o penaliza? A construção deste elo de confiança entre a equipe e os sujeitos poderá necessitar de mais tempo do que demanda o cumprimento de medidas socioeducativas, além de que a participação de múltiplos agentes públicos não é a realidade neste processo nos municípios, como se observa nestas falas:

*[...] Então eu preencho só a parte da área social, porque tem a parte da psicóloga, das outras equipes, essa parte não, eu só faço a parte da área social, porque nós não temos, nós temos assistentes sociais e o psicólogo no CRAS mas você sabe que não pode absorver esta demanda, nós temos a psicóloga do NASF que não pode pegar esta demanda porque já está, e aqui no órgão gestor só tem eu de assistente social, então nós não temos como.[...] mas o PIA, como eu falei anteriormente não é construído de forma multidisciplinar, que é o que deveria ser, é só de um profissional só que é o assistente social, que é um erro, mas no município nós não temos o PAEFI implantado, nós não temos o CREAS, e nós não temos equipe no órgão gestor,*

*além do assistente social que atende a demanda do município.  
(Assistente Social 3)*

Veja que não há nenhum outro profissional, além desta assistente social, que atende o adolescente que está inserido no atendimento socioeducativo. Ela está lotada no órgão gestor, com outras atividades referentes à gestão da pasta no município e realiza a PSE por ausência de outro profissional para assumir este nível de proteção social. A precarização do serviço decorrente de ausência de recursos humanos é pauta recorrente nas falas. E com razão, pois perpassa diretamente na qualidade dos serviços prestados ao adolescente em questão:

*[...] nós não temos serviço de PAEFI implantado, nós não temos equipe que dê apoio, você já pega pela própria acolhida ao adolescente que é só pelo Assistente Social, um PIA que é construído junto com o adolescente e seu responsável só com o assistente social. O que que isso proporciona para este adolescente? Eu digo que é só um seca gelo. (Assistente Social 3)*

O produto resultante do PIA consiste no encaminhamento do adolescente e sua família para a rede de proteção a partir das expectativas apresentadas e das potencialidades percebidas pela equipe de atendimento. Este processo ocorre nos municípios apresentados como se declarou nas entrevistas:

*[...] os encaminhamentos a gente tem o grupo, né. Temos o GTI, que é o Grupo de Trabalho Intersetorial e a gente consegue discutir os casos de medidas socioeducativas dentro deste grupo. Os encaminhamentos, os adolescentes saem daqui com os encaminhamentos já feitos, a gente já aciona a rede, então a gente já consegue ter este “feedback”, a gente consegue discutir isso dentro dos grupos, desse grupo né, e aí a gente também sabe que não cumpriu, quando cumpriu, mas basicamente é isso né, os encaminhamentos os adolescentes já saem daqui com eles, mas a gente consegue reforçar isso dentro do Grupo de Trabalho Intersetorial e aí envolve a rede. (Assistente Social 1)*

*[...] realizamos os encaminhamentos pertinentes a família da demanda que a família traz e do adolescente [...] (Assistente Social 2.1)*

O município 1 apresentou uma articulação interessante de trabalho. Embora o PIA não seja construído em conjunto com a rede de atendimento, há uma dinâmica de encaminhamentos que envolvem os serviços existentes no território. Os sujeitos que ingressam na PSE em ocasião do cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto são encaminhados para os demais serviços, conforme pactuação

realizada mediante o PIA. O monitoramento destes encaminhamentos e a discussão da execução da medida socioeducativa ocorre em um grupo de trabalho intersetorial, que favorece o diálogo, a troca de informações e a construção coletiva para o atendimento destes sujeitos.

O município 2 não descreveu como ocorre a integração da rede mediante a realização dos encaminhamentos. O município 3, quando perguntado sobre os encaminhamentos, compreendeu enquanto o encaminhamento do adolescente para o cumprimento da PSC:

*Então, se dá por meio assim, eu elaboro um, previamente eu entro em contato com a entidade, via contato telefônico, e depois eu mando documentado para que a entidade o receba. O controle da presença quem faz é um responsável da entidade, então ele que controla a entrada e a saída, e ele que controla as atividades também, seja laborativas ou pedagógicas, fica a entidade e a gente sempre coloca a questão do acompanhamento do Conselho Tutelar, do Conselho da Criança e as vezes a gente também está sempre em contato porque tem um grau de insatisfação da entidade, porque o adolescente não aparece, eles cobram da gente pra gente “oh, o adolescente seu não aparece e a gente precisa dele aqui”, então é dessa forma, via telefone e o envio do documento do adolescente. (Assistente Social 3)*

O encaminhamento para o cumprimento de PSC também possui uma complexidade interessante de analisar. A questão que sobressalta nesta fala refere-se as atividades, que podem ser laborativas ou pedagógicas, demonstrando clara distinção quando se trata de atividades laborativas, que seu fim é meramente a execução de uma atividade, sem o objetivo de aprendizagem. Esta questão comparece em outras falas, como será demonstrado:

*[...] as atividades dos nossos adolescentes na maioria é laborativa, sabe, pedagógica só é quando o CRAS oferta ou quando vamos supor, tem alguma atividade aqui que dá gente para conciliar, o que é muito raro, mas é mais laborativa e menos pedagógica. (Assistente Social 3)*

Somente quando há uma atividade sendo ofertada no CRAS ou em outra área pública, é que se concilia para a oferta de uma atividade educativa para o adolescente. Ademais, trata-se de atividade laboral. Ou seja, não ocorre ações do atendimento socioeducativo direcionadas para estes usuários. E o acompanhamento do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes torna ainda

mais gravosa a situação, pois aparenta haver uma validação da execução da PSC a partir da sanção da determinação prevista, o que deveria ocorrer o contrário por se tratar de órgãos de defesa dos direitos de adolescentes, tensionar os equipamentos que recebem os adolescentes para o desenvolvimento de atividades educativas, com viés de aprendizagem, cobrando o Estado para a garantia dos direitos que adolescentes atribuídos da autoria de ato infracional.

Outro ponto trata-se dos locais que recebem estes adolescentes para cumprimento de PSC compreenderem que estes sujeitos são pertencentes à Política de Assistência Social, não se veem como igualmente responsáveis pela Proteção Integral à adolescência, como prevê o ECA. Além disso, apresentam certo grau de insatisfação por serem o lócus de cumprimento de PSC e o adolescente não comparecer para executar atividades laborais gratuitas para a instituição. Espera-se do adolescente a submissão ao que lhe for requisitado, exatamente indo de encontro com a reprodução capitalista de controle social da adolescência, e quando este não responde à esta expectativa, gera insatisfação da rede que deveria compreender os motivos que levaram a evasão do cumprimento da medida socioeducativa e adequá-los de modo a tornar a execução da PSC uma possibilidade de responsabilização a partir da lógica da aprendizagem.

Entretanto, já houve algumas tentativas do município 3 em ofertar algumas propostas significativas com espaços de reflexão e aprendizagem para os adolescentes:

*Quando o CRAS vai fazer uma oficina com adolescentes e o tema favorece, ai eles insere este público da PSC porque LA nós não temos nenhum caso, da PSC, como já teve lá oficina sobre Estatuto da Criança e do Adolescente, qualidade das medidas socioeducativas, ai é um assunto bom que dá para inserir meu público, ai o CRAS dá esta abertura, porque não é atribuição dele atender esta demanda mas a gente casa quando tem oficina. (Assistente Social 3)*

De fato, o serviço de proteção social ao público proveniente de medidas socioeducativas é responsabilidade da PSE. No entanto, há um sentido de participação de toda a rede de atendimento no acompanhamento deste público, pois antes de tudo, trata-se de adolescentes e famílias, alvo da intervenção da Política de Assistência Social. Novamente a responsabilização somente de um órgão aparece no município 3, o que fragmenta o trabalho social a ser realizado com as famílias, sendo

importante que as unidades compreendam a importância de um trabalho articulado no atendimento da adolescência do município, com ações fundamentais de orientação como as apontadas em entrevista que são abordadas no CRAS.

*[...] porque não tem o caráter pedagógico da coisa, que é o mais importante, é o fundamental, acaba sendo atividades laborativas que eles acham que tem que trabalhar, pra cumprir a exigência que o Ministério Público tá colocando, da pena, tem um caráter punitivo, entendeu? Dentro de [...], infelizmente, tem este caráter punitivo “você tem que cumprir essas horas porque senão aquilo assim e aquilo outro”, não tem um caráter pedagógico de causar reflexão, de causar uma mudança, e é isso que eu lamento. (Assistente Social 3)*

O município 1, porém, relata que já superaram esta visão da medida socioeducativa de PSC enquanto uma forma de punição ao adolescente:

*[...] então a APAE ela tem uma gráfica, então ela encaminha este adolescente, mas no sentido de educação, de estar educando este adolescente e não de punição, então eles vão lá, aprendem um ofício, então este serviço está mais voltado para esta linha. Então, por isso, foi interessante colocar a APAE como entidade, antes era só castigo, era punição né, mas hoje não, hoje é mais voltado para uma questão educacional mesmo. (Assistente Social 1)*

Se por um lado, o Estado transfere a responsabilidade da oferta de um serviço para uma entidade não governamental, por ausência de estrutura física, recursos humanos e materiais para a oferta de qualidade no âmbito governamental, por outro, a entidade em questão compreende a função educativa da PSC, delegando atividades voltadas para a aprendizagem e rompendo com um viés punitivo histórico na responsabilização de adolescentes no país.

As atividades propostas no PIA, após os encaminhamentos para a rede de atendimento, carecem de acompanhamento quando sua real oferta ao adolescente e sua família, o desenrolar do acompanhamento prestado pelas demais políticas, a percepção do adolescente e sua família quanto ao que foi proposto neste serviço, enfim, é fundamental para a garantia de direitos destes sujeitos o acompanhamento sistemático de toda a execução da medida socioeducativa. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009, p. 24) descreve que “o acompanhamento social ao adolescente deve ser realizado de forma sistemática, com frequência mínima semanal que garanta o acompanhamento contínuo e possibilite o desenvolvimento do PIA.”

Neste sentido, o processo de acompanhamento das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios pesquisados ocorre como foi trazido nas entrevistas:

*Hoje a gente consegue fazer este acompanhamento, mas um acompanhamento mais superficial, vamos dizer assim, até porque é difícil, quando não se tem a equipe é completamente... a gente não consegue estruturar o serviço de acordo. Então a gente consegue fazer este PIA, fazer os encaminhamentos que são necessários, a gente acompanha a evolução desse adolescente dentro da PSE lá dentro da PSC e também consegue ver se ele aderiu ao serviço, e aí a gente consegue, quando termina tudo isso, a gente consegue fazer um relatório e encaminhar para o fórum dizendo que foi cumprido toda essa expectativa né, o que foi cumprido no PIA, o que que não foi. (Assistente Social 1)*

Novamente a deficitária equipe de atendimento na Proteção Social Especial justifica a ausência de um acompanhamento sistemático na execução do serviço, que denota a precarização da oferta Proteção Integral ao adolescente atendido. Mesmo havendo uma articulação com a rede, a equipe de referência de atendimento socioeducativo causa desfalque na execução porque poupa o acompanhamento semanal previsto em documento oficial do adolescente e sua família. Um acompanhamento superficial não fará uma leitura da totalidade que envolve o território, as políticas sociais, as experiências de vida dos sujeitos, o que incide na negação de direitos aos sujeitos postos nestas condições de atendimento.

O município 2 demonstrou-se mais uma vez evasivo em descrever as atividades propostas e o acompanhamento realizado com o adolescente:

*[...] fazemos este acompanhamento assim, da pessoa que está estudando, as perspectivas dele e após o cumprimento a gente realiza o desligamento dele. (Assistente Social 2.2)*

Compareceu o cuidado de acompanhar a vida estudantil do adolescente e suas perspectivas no cumprimento da medida socioeducativa em meio aberto. Já fora demonstrado neste estudo que a educação traz uma dualidade, posto que trata-se de um direito da criança e do adolescente, que é exaustivamente reforçado pela legislação referente ao cumprimento de medida socioeducativa. Isso porque a educação formal é utilizada como um meio de controle social para a reprodução capitalista. Não se trata aqui de incentivar o esvaziamento do espaço escolar e sim de compreendê-lo criticamente objetivando refletir na busca por opções democráticas

de ensino e de educação não formal. Foi abordado também o desligamento como integrante deste processo, assim como o município 3 também focou em evidenciar o desligamento e relatou que:

*[...] quando ele finaliza a PSC dele, aí a gente se reúne de novo, no término da PSC, embora eu encaminhe relatório mensalmente para o Ministério Público, todo dia 30, mas no fechamento eu faço essa reunião com ele pra ver como é que foi essa prestação dele, pra analisar com ele a reflexão que ele fez do ato infracional e pra ele colocar se a medida foi satisfatória ou não pra ele, se causou algo nele que possibilitasse mudança de vida. Mas isso é só entre eu e ele pra ficar. Para o Ministério Público só vai a contagem das horas e que ele chegou até o final. (Assistente Social 3)*

Existe um momento de avaliação do serviço prestado ao adolescente no período em que esteve em acompanhamento pela medida socioeducativa a ele aplicada, com a possibilidade de reflexão sobre o processo que vivenciou na socioeducação. É importante salientar que procedimento ocorre entre a técnica e o adolescente, o que revela compromisso ético ao permitir que sigilosamente o adolescente relate sua experiência, pois a profissional não enviará estas informações ao sistema de justiça.

A partir das falas trazidas das profissionais assistentes sociais atuantes nos três municípios que compõem a Comarca de Marilândia do Sul/PR, observou-se que elas possuem a distinção entre a punição e a educação presentes no âmbito das medidas socioeducativas, especialmente em meio aberto. E ao passo que há algumas tentativas de garantir o acesso ao direito do cumprimento de medidas socioeducativas com seu objetivo educativo de fato deste serviço, as condições objetivas dos municípios não permitem avançar.

Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), argumentam que desde o ECA há uma busca pela perspectiva da medida socioeducativa como sanção e não punição, diferente da lógica correccional-punitiva que vigorava no período menorista. E foi a partir do meio aberto que a oportunidade desta configuração surgiu, ou seja, a possibilidade da oferta de condições que favorecessem uma rede de sociabilidade, que se aproximasse de uma reparação do dano do que uma punição ao adolescente.

Diante do exposto, o cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto possui grande potencialidade na perspectiva da garantia de direitos nos territórios

estudados, mas é necessário a compreensão de toda a rede para que se possa avançar.

### 3.3.3 Particularidades na execução de medidas socioeducativas em municípios de pequeno porte: Comarca de Marilândia do Sul/PR

O processo de descentralização, amplamente discutido ao longo desta dissertação, direcionou a oferta de políticas sociais para a territorialização da gestão, incidindo nas medidas socioeducativas em meio aberto. Para Rizzini, Sposati e Oliveira (2019), esta questão levou à aproximação física com novas institucionalidades públicas e privadas, porém, também aproximou a oferta dos serviços das características objetivas da demanda, sendo atribuído aos gestores municipais que incorporassem as características das demandas locais em seu trabalho e responsabilidade. Ou seja, cada localidade passou a atentar para a diversidade do real a partir da realidade vivida, para que suas respostas não sejam genéricas e incompatíveis com a expressão da realidade da população da área territorial pela qual responde. Mas esta proposta não significa que tenha consistentemente alcançado uma pluralidade e territorialidade na atenção à adolescência.

A multiplicidade e a diversidade dos lugares para o trabalho socioeducativo, gerados pela municipalização e descentralização, introduziram novos elementos, que têm recebido trato tímido em sua particularização. Ocorre baixa diversidade territorial, sob a nomenclatura meio aberto. Há pouca reflexão sobre o tema, como se fosse algo natural ou naturalizado. (RIZZINI, SPOSATI E OLIVEIRA, 2019, p. 57)

Justifica-se a importância desta dissertação por refletir sobre as particularidades da execução de medidas socioeducativas em meio aberto em dada territorialidade. Por isso, considerou-se na pesquisa de campo elencar as principais particularidades que comparecem em entrevista na Comarca de Marilândia do Sul ao ofertar medidas socioeducativas em meio aberto.

Para tornar a leitura mais didática, propõe-se a análise dos dados sistematizados em quadro:

Quadro 21 – Particularidades na Execução de Medidas Socioeducativas na Comarca de Marilândia do Sul/PR

Particularidade	Características no Território
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC não implantado	Os municípios 1 e 3 relataram em entrevistas que não possuem o serviço devidamente implantado no território.
Não há diversidade de locais para o encaminhamento para o cumprimento de PSC	Os municípios 2 e 3 apresentaram a ausência de diversidade de locais para o cumprimento de PSC enquanto uma característica no território, que justifica-se pelos equipamentos reduzidos da rede de atendimento.
Ausência de equipe técnica de referência em PSE	Os municípios 1 e 3 demonstraram que não há recursos humanos suficientes no órgão gestor para absorver a demanda de PSE, refletindo nas medidas socioeducativas, arranjo que é feito em pequenas cidades ao contratar um/a profissional para atender órgão gestor e PSE.

Fonte: Entrevistas

As particularidades apontadas pelas profissionais atuantes nos municípios da Comarca de Marilândia do Sul/PR caminham para dois pontos bastantes difundidos nesta pesquisa: a ausência de estruturação do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento e Medida Socioeducativa de LA e PSC, que rebate na precarização do serviço prestado por ocasião da ausência de equipe técnica; e a baixa articulação com a rede existente nos municípios para o recebimento dos adolescentes para a PSC, conseqüentemente apontando para uma dificuldade no acompanhamento destes enquanto sujeitos de direitos a partir do atendimento de PSE.

É evidente que tais expressões são prejudiciais para a qualidade dos serviços prestados nos territórios e serão alvo de reflexão no próximo item. No entanto, chama a atenção os discursos não contemplarem as características regionais, econômicas, culturais e históricas dos municípios em que estão atuando. Afinal, são elementos fundamentais para a compreensão da realidade em que estão inseridas as políticas sociais e são pontos de partida para o planejamento de ações que visem a busca por condições de enfrentamento para as dificuldades apontadas.

*Não. Não existe, porque o serviço na verdade não é implantado, até a gente conversando com o juiz da Comarca que ele veio fazer uma visita, a gente colocou bastante isso para ele, a gente não tem serviço implantado, na verdade é só aquela coisa mecânica de encaminhamento, prestação de serviço e só. A gente queria fazer bem mais, mas hoje não. Não há particularidade. (Assistente Social 1)*

A própria colocação de que não há uma particularidade no território, configura-se como uma particularidade. Se não há condições para a realização de mediações que permitam a execução do serviço de medidas socioeducativas no território vivido a partir da realidade existente, há uma obstrução daquilo que é considerado universal para alcançar o território. A mediação ocorre através da não oferta do serviço, com a execução mecânica de medidas socioeducativas. A particularidade citada, portanto, é pela negação dos direitos sociais na perspectiva do SINASE no território.

#### 3.3.4 A Execução de Medidas Socioeducativas em Municípios Pequenos: Desafios Vivenciados

Como vem sendo analisado ao longo desta dissertação, os desafios encontrados na execução de medidas socioeducativas em meio aberto são por si só emblemáticos. A condição de sanção, o paradigma da Proteção Integral à infância e adolescência enquanto interesse do capital, as disparidades regionais no país para se adequar à uma legislação generalista, o próprio lugar das medidas socioeducativas que transitam entre Judiciário e Proteção Social, dentre outros, comparecem em todo o território nacional. Estes são especialmente emblemáticos em municípios de pequeno porte com menos de dez mil habitantes.

Para analisar os desafios propostos, sem correr o risco de tornar-se repetitivo, segue um quadro sintético das situações trazidas pelas técnicas como desafiadoras na execução de medidas socioeducativas em meio aberto.

## Quadro 22 - Desafios vivenciados na Comarca de Marilândia do Sul na Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

Desafios	Análises
Serviço não ocorre conforme legislação vigente	Diante de tudo que fora apresentado até o momento e com o reforço da fala das profissionais, a execução de medidas socioeducativas nos municípios não consegue responder conforme a legislação em vigor.
Sobrecarga nas profissionais	<p><i>[...] há uma sobrecarga muito grande para os profissionais, porque hoje nós não temos praticamente equipe do CRAS, que nossa assistente social saiu, nós não temos equipe da PSE, então sobrecarrega né e aí o profissional entra em um conflito ético, sabe que tem que fazer mas não tem condições de realizar. [...] a gente não consegue realizar serviço e isso acaba frustrando bastante a gente, infelizmente (Assistente Social 1)</i></p> <p>A fala desta profissional sinaliza as problemáticas também trazidas pela profissional 4, que é a única técnica no município que responde pelo órgão gestor e PSE.</p>
Reincidência de práticas infracionais decorrente da ausência de acompanhamento de qualidade	<p><i>[...] a gente percebe algumas potencialidades naquele adolescente e se tivesse como fazer o acompanhamento, eu acho que tinha uma grande chance de não haver reincidência, né, e alguns adolescentes reincidiram, alguns adolescente a gente acompanhou e, né, infelizmente eles acabaram reincidindo eu acredito que por falha, por falha do serviço. (Assistente Social 1)</i></p> <p><i>[...] nós não temos qualidade nos serviços prestados aos adolescentes. O adolescente simplesmente cumpre uma exigência, ele vem, ele tem que cumprir aquelas horas que o MP determina, mas o trabalho não flui para uma mudança, por quê? Porque a gente tem carência de profissionais, é uma das principais dificuldades e isso já é um grande desafio [...]. (Assistente Social 3)</i></p>
Incompreensão do Poder público quanto a importância deste serviço	<p><i>[...] os desafios eu vejo que é conscientização do poder público desse serviço implantado, acho que deveria ter um pouco mais de cobrança do Estado em relação a isso e da própria justiça em relação a este serviço implantado no município [...]. (Assistente Social 1)</i></p> <p><i>[...] um ponto que eu acho importante é que chegue até o conhecimento do Ministério Público ou até do Poder Judiciário, que dê essa força para os municípios de pequeno porte l na cobrança, porque infelizmente nós técnicos, vou falar do meu município, eu não tenho força para cobrar junto a executivo a mudança dessa situação [...]. (Assistente Social 3)</i></p>
Articulação com a rede	<i>Eu acho que deveria ter mais locais para encaminhar eles para cumprir medidas porque tem poucos, mobilização da rede, né. [...] Os principais desafios é conseguir os locais pra gente poder estar encaminhando mais, esse é o desafio... (Assistente Social 2.1)</i>

Fonte: Entrevistas

As profissionais levantam pontos eminentes com a qualidade dos serviços prestados, ou ausência destes, nos territórios em que estão atuando. Há uma sobrecarga em profissionais de municípios de pequeno porte, especialmente atuantes do órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social, que são lotados para assumirem o planejamento de ações no âmbito da política, e acabam por serem atribuídos a responsabilidade pela PSE, uma vez que não há equipe própria para este nível de proteção. O argumento que justifica esta precarização do trabalho profissional é que o município não possui demanda para a contratação de equipe exclusiva para a PSE. Mas o que ocorre é o sucateamento dos serviços, uma vez que sem recursos

humanos, o profissional deve flutuar entre as atribuições pertinentes ao órgão gestor a ao nível de proteção social em questão, com todas as complexidades que envolvem a PSE, inclusive as medidas socioeducativas em meio aberto. Como imprimir qualidade nos serviços prestados nestas condições de trabalho? As falas das profissionais são carregadas de angústias, pela insatisfação pelo serviço que estão desempenhando, como pode-se observar:

*[...] angustia já levei pro prefeito, pra vereador, pra rede, já para o próprio Ministério Público na companhia da rede, próprio prefeito, e infelizmente tá ainda eu, então eu tenho até vergonha de falar que eu atendo medidas socioeducativas em [...] porque nós não temos implantado, nós não temos serviço de PAEFI implantado, nós não temos equipe que dê apoio [...]* (Assistente Social 3)

*[...] porque quando a gente chega para conversar com um gestor sobre a necessidade de implantação de um serviço e de ter uma equipe para ele, a gente não é ouvido, a gente não tem voz, não consegue entender esta necessidade, eu acho que se houver uma cobrança, talvez aconteça, se não houver cobrança, a gente vai chover no molhado.* (Assistente Social 1)

A responsabilidade parece estar recaindo exclusivamente em uma técnica, que está denunciando suas condições de trabalho incansavelmente enquanto um desafio para o atendimento às famílias que deveriam estar referenciadas na PSE. Não há um movimento do conjunto articulado da rede para enfrentar o que está ocorrendo. E as instâncias do Executivo, Judiciário e Legislativo não partem para o enfrentamento junto aos profissionais em defesa da oferta de qualidade principalmente das medidas socioeducativas em meio aberto, o que caracteriza outro desafio.

Estes pontos ocasionam uma dificuldade no atendimento realizado com os adolescentes, que torna insatisfatória a experiência vivida na medida socioeducativa, como não há um acompanhamento que realmente dê acesso à garantia de direitos, a reincidência no cometimento de ato infracional torna-se maior.

É provável que na vivência cotidiana, outras questões também compareçam como desafios na execução de medidas socioeducativas e que por ventura não foram citadas nas entrevistas. Apesar da realidade até o momento apresentar-se adversa, é preciso valorizar os avanços conquistados. Por conseguinte, o próximo ponto apreciará as possibilidades encontradas nos municípios estudados.

### 3.3.5 As possibilidades encontradas nos municípios da Comarca de Marilândia do Sul/PR

Após denotar, por vezes minuciosamente, as dificuldades encontradas na execução de medidas socioeducativas em meio aberto na Comarca de Marilândia do Sul, é essencial considerar as possibilidades e potencialidades verificadas pelas profissionais que estão à frente deste serviço nos territórios.

Em um primeiro momento às profissionais Assistentes Sociais 1 e 2.2 responderam que não percebiam possibilidades na execução de medidas socioeducativas em meio aberto no território que estavam inseridas. No entanto, a Assistente Social 1 levantou algumas possibilidades na sequência. As profissionais do município 2 permaneceram em silêncio. E a Assistente Social 3 realizou algumas reflexões. Copilando as possibilidades trazidas pelas Assistentes Sociais 1 e 3, encontra-se:

- O cumprimento do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo;
- A contratação de equipe técnica;
- Implantação do PAEFI no município;
- Implantação do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC;

Percebe-se que há uma grande preocupação das profissionais em estruturar a oferta de medidas socioeducativas nos territórios em que estão inseridas e o ponto de partida basicamente é a operacionalização do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, que resultaria na resolução de alguns apontamentos realizados.

Há no próprio município a ferramenta inicial para particularizar as ações e estruturar a execução deste serviço dentro das possibilidades existentes no município. Há que se considerar novamente que as possibilidades e potencialidades do território vivido novamente não foram contempladas, embora o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo possua um diagnóstico da realidade de cada localidade.

Existem pontos fundamentais que impactam nos serviços públicos nestas cidades, mas também existem potencialidades como as relações sociais mais estreitas, a aproximação que estes serviços possuem da população residente na zona urbana por se tratar de um espaço pequeno e de organização acessível, a trajetória de vida do adolescente percorrer pelos poucos serviços do município, que possibilita

o acompanhamento muito próximo destes sujeitos, favorecendo a criação de vínculos, a convivência comunitária, entre outros.

É diverso trazer as possibilidades de atendimento socioeducativo para um município de pequeno porte quando não são apontadas as condições objetivas para tal, com uma riqueza descritiva do que se vê enquanto possibilidade no próprio território.

No entanto, revela-se a importância primordial da articulação dos municípios da Comarca de Marilândia do Sul, envolvendo o Sistema de Justiça e o Poder Executivo na busca por estratégias que viabilizem o atendimento socioeducativo em meio aberto com qualidade, através do posicionamento dos três Poderes em conjunto com as equipes técnicas e a rede de atendimento, tendo por escopo a aproximação do objeto e a realização dos tensionamentos necessários para implementar o atendimento socioeducativo de qualidade a partir das possibilidades de cada território.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*[...] Eu não posso mais ver jovens de 14, 15 anos assaltando e sendo violentado, assassinado pela polícia, às vezes inocente, ou às vezes porque roubou um celular. Se as pessoas tiverem onde trabalhar, se as pessoas tiverem salário, se as pessoas tiverem onde estudar, se as pessoas tiverem acesso à cultura, a violência vai cair<sup>24</sup>[...]*

Oportuno foi o discurso de Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 09 de novembro de 2019, que coaduna também o término da primeira versão desta dissertação de Mestrado. Por isso, o registro histórico que não poderia ser desconsiderado neste estudo: a liberdade do ex presidente e o processo de escrita desta dissertação, que teve seu amadurecimento durante a prisão desta figura histórica, que em véspera de sua conclusão foi liberto e nos trâmites caminhando para seu encerramento, discursou e abordou a adolescência criminalizada pela pobreza no sistema capitalista, que são atribuídos à autoria de ato infracional muitas vezes para suprir os fetiches que o sistema lhe impõe.

Esta dissertação partiu de uma proposta de projeto de pesquisa em meados de junho de 2017, apresentou-se em decorrência de uma angustia posta na realidade vivenciada pela pesquisadora quanto à execução de uma política socioeducativa em um município de pequeno porte, que compõe a Comarca de Marilândia do Sul/PR. Em um primeiro momento a proposta se delimitava ao aspecto educativo da medida socioeducativa nos municípios que faz parte da Comarca supracitada. Porém, no processo da Banca de Seleção houve sugestões de abranger a pesquisa para a execução deste serviço no território pretendido. Nas primeiras orientações após a aprovação para o Mestrado em Serviço Social e Política Social, foi compreendido a importância de contemplar a execução em sua totalidade e o projeto foi reescrito.

O projeto de pesquisa sofreu diversas alterações ao longo do percurso. Bem como esta dissertação, que vem sendo construída e reconstruída mediante o processo dialético que se propôs a ser escrita. Com os conhecimentos apropriados nas aulas, com os momentos de apresentação de trabalhos e da pesquisa em si, a Banca de Qualificação, orientações, entre outros espaços de discussão sobre a pesquisa, foi se amadurecendo diversos aspectos deste estudo, que precisarão ser

---

<sup>24</sup> Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 09 de novembro de 2019, no Sindicato dos Metalúrgicos em São Bernardo do Campo/SP

revisitados para novas construções, posto que não se finaliza aqui seu escopo, uma vez que o objeto de pesquisa carece de maiores aprofundamentos da realidade.

Neste sentido, o objeto de pesquisa foi a política socioeducativa em municípios de pequeno porte I. Elegeu-se como problema: Como vem sendo executada a política socioeducativa concernentes às medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios que compõem a Comarca de Marilândia do Sul/PR?

Para aproximar-se das discussões sobre este problema, foi fundamental compreender o Estado burguês em sua roupagem Neoliberal e Penal, pois é este Estado que legitima e oferta a execução de medidas socioeducativas com todos seus ranços profundos a favor do sistema capitalista, foi válido também porque este Estado manifesta-se no território vivido pela população, por isso a aproximação do território enquanto categoria para abordar as medidas socioeducativas em meio aberto em municípios de pequeno porte. Por fim, apresentou-se os municípios estudados nesta pesquisa, para que contribuísse na contextualização e visualização dos leitores da realidade. Esta foi a estruturação que resultou no Capítulo I.

Veja que a apresentação dos municípios busca familiarizar os leitores dos territórios que estão sendo abordados, por isso buscou-se apresentar figuras das cidades. Primeiro porque demonstra minimamente as características de organização do território, a presença da paisagem natural na cidade, os aspectos rurais tão próximos do espaço urbano etc. E porque direciona o olhar para uma realidade adversa dos grandes centros urbanos, para um espaço organizado com sutileza, passando uma aparência pacífica de organização do espaço urbano e rural.

O município de Mauá da Serra não aceitou participar da pesquisa, o que é lamentável uma vez que possui a maior população de adolescentes na Comarca de Marilândia do Sul, como foi demonstrado na caracterização da região. Além de apontar para o crescimento populacional, o que demanda expansão dos serviços públicos no território e pode atingir a oferta de medidas socioeducativas em meio aberto.

No Capítulo II foi resgatada a historicidade da política socioeducativa e sua constituição no Brasil. É importante apontar que durante a pesquisa bibliográfica e documental, houve um deslumbramento da pesquisadora sobre a temática, que resultou em prolongadas reflexões em todo o capítulo e foi necessário sintetizar algumas informações porque ultrapassavam o objeto de estudo. Porém, este aprofundamento mediou a compreensão de como o Estado Neoliberal e Penal incidiu

na configuração que resultou hoje na Doutrina de Proteção Integral e na execução de medidas socioeducativas em meio aberto.

No Capítulo III foi realizado um apanhado sobre a interface entre SUAS e SINASE, especialmente sobre as similaridades destes sistemas, que resultam na partilha de responsabilidades, ao passo que na verdade encaminha para uma transferência de responsabilidades para os municípios, sobretudo quando trata-se de medidas socioeducativas. Porém, há uma regulamentação nacional sobre como deve ocorrer a execução deste serviço que resplandece pelo ECA, SINASE e SUAS, sem considerar de fato os desafios vividos pelos municípios ao operacionalizar o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC.

Ainda no Capítulo III, a pesquisa de campo apareceu com mais intensidade, foram analisados os dados colhidos por meio de entrevistas e pesquisa documental. Verificou-se algumas dificuldades para a análise destes dados porque a discussão nestes municípios sobre a política socioeducativa ainda está em construção, por vezes até mesmo em um movimento abandonado, o que torna-se um obstáculo ao aprofundamento da pesquisa frente à ausência de respostas (apesar deste ato também possuir seu viés político, posto que estes sujeitos são colaboradores desta pesquisa e podem ter optado em alguns momentos em se silenciar por diversos motivos), a insciência sobre o serviço, a compreensão difusa à legislação sobre algumas questões pertinentes à execução etc.

Mas mesmo assim, há alguns apontamentos que podem ser considerados resultados desta pesquisa. Dos municípios estudados, Califórnia, Marilândia do Sul e Rio Bom, somente um possui CREAS, trata-se de uma unidade municipalizada, ou seja, sua área de abrangência restringe-se ao município em que está instalada. Os demais municípios executam a PSE no órgão gestor, contando com apenas um técnico para execução dos serviços inerentes à gestão e PSE, com espaço físico reduzido à uma sala utilizada para o cotidiano profissional. Um destes transferiu a responsabilidade da PSC para uma entidade não governamental, porém é o único que revelou conseguir trazer uma perspectiva de socioeducação neste formato. Um dos municípios declarou que ainda na atualidade há oferta de atividades muito mais laborais do que educativas. E outro sequer mencionou a possibilidade de qualquer um dos vieses na execução do serviço em seu território.

O distanciamento da rede de atendimento foi unânime nos três municípios, que se manifestou de diversas formas em cada território. Não há uma compreensão da rede de que o adolescente que foi atribuído a autoria do ato infracional é também protegido pela Doutrina da Proteção Integral e tem direito ao acesso à rede de serviços disponíveis no município, pois é papel do Estado garantir a proteção integral a estes sujeitos. Além na pertinência da negação de direitos que vem se reproduzindo historicamente nos territórios, as unidades existentes nos municípios não ofertam atividades para o cumprimento da PSC que estejam em consonância com a legislação vigente, ou nem mesmo aceitam o ingresso destes sujeitos no âmbito de suas instalações para o cumprimento da PSC, colocando obstáculos no cumprimento da medida judicial e afunilando as possibilidades de atividades que tenham em seu bojo a socioeducação como objetivo.

A ausência de equipe técnica no território que seja referência em PSE, conseqüentemente em medidas socioeducativas em meio aberto, foi muito salientada por dois municípios. Há somente uma Assistente Social em cada município citado para atender o órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social e a PSE. Não possui a multidisciplinariedade, fundamental para o atendimento socioeducativo, e sucateia as condições de trabalho das profissionais, que estão sobrecarregadas por serem atribuídas a elas o trabalho que corresponderia a duas equipes técnicas distintas: uma para o órgão gestor e outra para a PSE e seus desdobramentos. É importante colocar que os atendimentos provenientes da PSE exigem um grau de especialidade para o atendimento das demandas, como a PNAS sinaliza, pois trata-se de situações que envolvem violações de direitos.

Neste sentido, a complexidade do trabalho deve ser considerada, pois envolve o planejamento e execução de estratégias que possibilitem a reconstrução de vínculos e não reincidência de violação de direitos. Por outro lado, o excesso de atividades encaminhadas à estas profissionais no decorrer do cotidiano profissional, acrescidas da complexidade posta pela PSE, podem culminar em adoecimento à categoria profissional de assistentes sociais nestes territórios, como uma das profissionais demonstrou quando relatou que sente-se frustrada com o trabalho que vem desempenhando na execução de medidas socioeducativas, por compreender que a realidade não condiz com a expectativa do serviço nas normativas legais do Brasil.

Estes pontos incidem drasticamente na qualidade dos serviços prestados no âmbito da PSE e são preocupantes nas medidas socioeducativas em meio aberto

porque resultam até mesmo na reincidência nos atos infracionais, como foi trazido por uma das profissionais. E não se manifestam em uma experiência significativa, como outra profissional reflete. Ou seja, o cumprimento de uma medida socioeducativa em meio aberto neste território não alcança sua proposta socioeducativa, pelo contrário, registra-se a ocorrência de atividades laborais, tornando o significado da medida socioeducativa como um castigo ao ato infracional, descaracteriza sua potencialidade de acesso à garantia de direitos sociais e põe o objetivo socioeducativo da medida imposta.

Nenhum dos municípios indicou que possui um protocolo ou fluxo de atendimento para as medidas socioeducativas, o que resulta em ausência de organização sistemática da execução do serviço. Foi relatada uma dificuldade mediante ao procedimento de remissão concedida pelo Ministério Público, com a anuência do adolescente e sua família, que resulta na aplicação de uma medida socioeducativa em meio aberto. A profissional elencou que não há um encaminhamento formal do adolescente para a PSE, o que pode levar a evasão destes sujeitos no serviço sem que se tenha a possibilidade de realizar o acolhimento destes no serviço através de busca ativa. Outra questão emerge tratando-se de remissão, que caso seja uma prática rotineira na Comarca de Marilândia do Sul, poderá estar gerando uma demanda de medidas socioeducativas sem a possibilidade de averiguação da autoria do ato infracional, tendo em vista que o adolescente poderá não estar ciente de seus direitos processuais e de defender-se diante da atribuição de um ato infracional que pode não ter cometido, e assume a responsabilidade por insegurança e medo do resultado da ação judicial, se redimindo de algo que pode não ter praticado.

Uma informação que vem de encontro com a postura do sistema de justiça em relação às medidas socioeducativas é que a Comarca de Marilândia do Sul possui alta rotatividade de Juízes e Promotores de Justiça, por tratar-se de uma Comarca de instância inicial e pela ausência de servidores suficientes para o andamento de processos, frequentemente os profissionais solicitam transferência para outras Comarcas com melhores condições de trabalho. Neste sentido, a remissão, por não necessitar de uma ação judicial, comparece como uma possibilidade de agilização da resolução e na resposta a ser dada mediante um possível ato infracional, mas que pode ser um violador de direitos quando o adolescente não foi autor do ato infracional.

As profissionais sinalizam que já problematizaram estas questões com o Sistema de Justiça e os Poderes Executivos e Legislativos, mas consideram que não alcançaram resultados e permanecem reproduzindo uma prática de atendimento socioeducativo que citam como insuficiente para o processo necessário de socioeducação. Por isso, alertam sobre a importância que este estudo seja difundido amplamente, objetivando demonstrar as problemáticas vividas no cotidiano, que afetam e precarizam o serviço ofertado aos adolescentes e suas famílias. Para isso, serão criadas estratégias de difusão dos resultados desta pesquisa para os sujeitos que compõem este sistema nos municípios.

Os desafios são tantos que submergem às profissionais, que pouco conseguem visualizar possibilidades de enfrentamento desta realidade. Um ponto, porém, essencial para a contribuição de uma política socioeducativa que foi avaliada nas entrevistas foi a operacionalização do que foi previsto nos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo, pois estes documentos deliberaram pela implantação formal do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC nos municípios estudados, a contratação de recursos humanos, a estruturação de espaço físico adequado para o atendimento socioeducativo, o trabalho articulado em rede, fatores que contribuirão para imprimir qualidade nos serviços prestados aos adolescentes e suas famílias no território.

Ora, os documentos em questão foram aprovados em 2015 e até o momento não foram efetivados, ou dado início ao andamento das previsões feitas, para o alcance gradual da adoção de uma política socioeducativa. Por isso, o trecho citado no início destas considerações finais vem de encontro com a pesquisa proposta. Os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto não estão tendo a garantia sequer da execução de um plano aprovado em 2015 ou de uma legislação em vigor desde 1990. E sem a efetivação real em cada território da política socioeducativa, não será possível o acesso à direitos sociais destes adolescentes, que possuem uma trajetória de direitos negados e muitas vezes só recebem visibilidade mediante a determinação judicial pelo cumprimento de medidas socioeducativas, para serem encaminhados à um sistema que ainda reproduz a punição e a violação de direitos, fomentando a violência, exatamente como o sistema capitalista se articula para que ocorra.

É importante colocar que as técnicas que estão à frente deste serviço nos territórios pouco podem se articular para a mudança desta realidade, que é pautada

em uma trama do capitalismo, não se trata aqui de culpabiliza-las pelo trabalho que vem sendo realizado. Pelo contrário, há o apontamento para reflexões que incidem diretamente na administração pública, no sistema de Justiça e na rede de atendimento, que transpassam as possibilidades de uma única profissional no território em diluir.

Tendo em vista que as questões trazidas pelos municípios estudados possuem similaridades e compõem o território da Comarca de Marilândia do Sul, é essencial a articulação conjunta dos serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de LA e PSC destes municípios, para o tensionamento das questões existentes nestes municípios. Pode-se encaminhar para a formação de um grupo de trabalho que levante maiores elementos em comum dos municípios que compõem a Comarca de Marilândia do Sul, tendo por escopo a articulação de estratégias conjuntas para o enfrentamento da realidade.

A apropriação dos aspectos que envolvem a política socioeducativa inicialmente entre os técnicos que executam as medidas socioeducativas nos territórios é primordial para a leitura crítica da realidade existente, que poderá ocorrer no âmbito de um grupo de trabalho composto primeiramente por estes sujeitos. Após a aproximação, outros sujeitos poderão ser convidados como Juízes, Promotores de Justiça, profissionais da saúde, da educação, do esporte, tendo por objetivo diversificação da discussão e a garantia da multidisciplinaridade que envolve a execução de uma política socioeducativa. Este movimento, enquanto Comarca, ocasiona o pertencimento da região, que incidirá nas particularidades postas no território.

Ao longo da articulação enquanto Comarca em busca de reconhecer a política socioeducativa neste território, outros sujeitos poderão compor este espaço de construção, como a universidade pública, organizações não governamentais, militantes dos direitos das crianças e adolescentes, entre outros. O que não se pode perder de vista é que o território é um espaço vivido, com historicidade, acúmulos de conhecimentos produzidos, permeado por contradições, com a capacidade organizativa de compreender estes elementos e encontrar possibilidades de atuação em seu âmbito, inclusive para se fortalecer enquanto uma região para tensionar os demais entes federados na responsabilização pela oferta de uma política socioeducativa de qualidade, concernente com a Doutrina de Proteção Integral, que

ao menos diminua a incidência de adolescentes que cometam atos infracionais em busca de visibilidade, por ausência de direitos sociais em seus municípios.

Considera-se, por fim que as dificuldades vivenciadas para a execução das medidas em municípios de pequeno porte I se deve a fatores vinculados a particularidades desses territórios e, principalmente, ao fato da descentralização política, administrativa e financeira, acontecer no bojo do neoliberalismo, que na realidade impõe o desmonte das políticas sociais e desmonta os sistemas de proteção. Neste sentido, observou-se que em um contexto de Estado neoliberal, de cunho penal, o investimento na execução das medidas socioeducativas é escasso no que tange as possibilidades educativas destas medidas, prevalecendo, na maioria das vezes, a esfera do controle sancionatório formal.

## BIBLIOGRAFIA

AMIN, Andréa Rodrigues. Curso De Direito Da Criança E Do Adolescente, in *Evolução histórica do Direito da Criança e do Adolescente*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. In: SADER, Emir (org). *Pós-Neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais No Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712> >. Acesso: 01 Ago. 2018.

BISINOTO, Cynthia et al. Socioeducação: Origem, Significado E Implicações Para O Atendimento Socioeducativo. *Psicologia em Estudo*, [s.l.], v. 20, n. 4, p.575-585, 25 maio 2016. Universidade Estadual de Maringá.

BRASIL. *Código Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal : recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I*. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242733>>. Acesso: 17 Abr 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 847, De 11 De Outubro De 1890. *Promulga o Código Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm)>. Acesso: 25 abr. 19.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 17.943-A. *Consolida as leis de assistência e protecção a menores*. Rio de Janeiro: Planalto, 1927. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm) >. Acesso: 22 Dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília: 1990. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) >. Acesso em 07 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. *Código de Menores*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6697-10-outubro-1979-365840-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 01 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm)> acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. 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 Altera As*

*Leis nos 8.069, de 13 de Julho de 1990 (estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de Dezembro de 1986, 7.998, de 11 de Janeiro de 1990, 5.537, de 21 de Novembro de 1968, 8.315, de 23 de Dezembro de 1991, 8.706, de 14 de Setembro de 1993, Os Decretos-leis nos 4.048, de 22 de Janeiro de 1942, 8.621, de 10 de Janeiro de 1946, e A Consolidação das Leis do Trabalho (clt), Aprovada Pelo Decreto-lei no 5.452, de 1o de Maio de 1943.. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2017.*

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS*. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB-RH/SUAS*. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

BEHRING, Eliane Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 8º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BREMAEKER, François E. J. de. *A Construção de um Pacto Federativo que Interesse a Todos os Municípios*. IBAM: Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.oim.tmunipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/2A16684F-AAAF-1D57-34412C70D2C20DE020032015103906.pdf&i=2753](http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/2A16684F-AAAF-1D57-34412C70D2C20DE020032015103906.pdf&i=2753)> Acesso: 19 Set. 2018.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC*. In: *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998.

CALVI, Kéttini Upp. *Serviço Social e Conselhos de Políticas e de Direitos: contradição entre o projeto ético-político e a condição de assalariamento*. 2007. 323 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

CALIFÓRNIA, Prefeitura Municipal de. *História Municipal de Califórnia*. Disponível em < <http://www.california.pr.gov.br/index.php?sessao=b054603368ncb0&id=1304>>. Acesso: 01 nov. 2019.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. De Menor a Cidadão. In: *Das Necessidades Aos Direitos*. São Paulo: Malheiros Editores, p. 121-144, 1994.

COUTO, Berenice Rojas. *O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão*. In MDS. *Concepção e gestão de proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2009, p. 205- 218.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. São Paulo: Cortez Editora, 1985.

DAGNINO, Evelina. *Construção Democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa*. *Revista Política e Sociedade*. Nº 5, outubro de 2004. p. 138-164. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732> > Acesso em: 06 de set. 2019.

DITTICIO, Claudio (2007). *Experiências Neoliberais Brasil, Argentina, Chile e México*. Dissertação de Mestrado em Economia Política, apresentada a Universidade Pontifícia de São Paulo. (Orientador: Júlio Manoel Pires).

ENGELS, F. *A Origem Da Família, Da Propriedade Privada E Do Estado*. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

EVARISTO, Fabrício. *História do Município de Rio Bom*. Disponível em: <<http://www.riobom.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368ncb0&id=174>>. Acesso: 01 nov. 2019.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Infância e Processo Político no Brasil*. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 33-96.

FERNANDES, Pedro Henrique Carnevalli. *Um espectro ronda as pequenas cidades: o aumento da violência e da insegurança objetiva*. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá, 2017.

FILHO, Alfredo Filho; MORAIS, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.

FURTADO, Celso. *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*. São Paulo: Hucitec, ABPHE, 2001 (Tese de Doutorado, 1948).

\_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (1ª edição: 1959).

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRUPPI, Luciano. *Tudo Começou com Maquiavel*. 16 ed. Porto Alegre: L&PM, 2001.

HAESBAERT, Rogério. *Viver no Limite: Território e Multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

\_\_\_\_\_. *Concepções de Território para Entender a Desterritorialização*. In: Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial, 2007.

IBGE. *Censo Demográfico*. 2010. Disponível em: <[http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados\\_do\\_censo2010.php](http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados_do_censo2010.php)> acesso em: 27 Dez 2018.

\_\_\_\_\_. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias. 2017. Disponível em: <[https://www.ibge.gov.br/apps/regioes\\_geograficas/](https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/)>. Acesso em 05 nov 2019.

\_\_\_\_\_. *História: Califórnia/PR*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/california/historico>>. Acesso: 20 jun. 2018.

IPARDES. *Caderno Estatístico do Município de Califórnia*. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86820&btOk=ok>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Caderno Estatístico do Município de Marilândia do Sul*. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86825&btOk=ok>> Acesso em 01 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Caderno Estatístico do Município de Rio Bom*. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86830&btOk=ok>> . Acesso em 01 dez. 2018.

JACQUES, Luciana Gomes de Lima. *Medidas Socioeducativas em Meio Aberto em Guaíba: entre pressupostos e significados*. 2015. 198 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O Processo de Descentralização e Municipalização no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 56, p. 34-49, 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. A Descentralização e a Reforma do Aparato Estatal em Saúde. In: CANESQUI, Ana Maria (Org.). *Ciências Sociais e Saúde*. São Paulo: Hucitec, 1997.

KOGA, Dirce. A incorporação da Topografia Social no Processo de Gestão de Políticas Públicas Locais. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 39, n.3, p. 635-654, maio/jun. 2005.

LENIN, V.I. *O Estado e a Revolução*. 5ª ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

LONARDONI, Eliana. Et Al. O Processo de Afirmação da Assistência Social como Política Social. *Serviço Social em Revista*. Londrina, v.8, n.2, Jan/Jun. 2006. <[http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2\\_sonia.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm)>. Data de acesso: 16/07/12.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil.: 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de. *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 51-76.

MARX, Karl. *A Guerra Civil na França. A Revolução Antes da Revolução*. São Paulo: Expressão Popular, 1999.

\_\_\_\_\_. *O Manifesto do Partido Comunista*. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

\_\_\_\_\_. *Para A Crítica Da Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

MARX, Karl; ENGELS, F. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MÉSZÁROS, István. *A Educação Para Além Do Capital*. 2. ed. Tradução Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINAYO, Marília Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

MOTA, Ana Elizabete. *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr/jun.2012.

MORAES, Josiane; MARTINELLI, Maria Lúcia. *A Importância Categoria Mediação Para O Serviço Social*. XX Seminário Latino Americano de Escuela de Trabajo Social, 2012. Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/Y6O09Vi7X17oOE584R0e.pdf>> Acesso em 02 set. 2019

MOISÉS, José Álvaro. Poder Local e Participação Popular. In: DALARI, Pedro (org). *Política Municipal*. Porto Alegre: Mercado Aberto/Fundação Wilson Pinheiro, 1986, p. 09-26.

NEGRÃO, João José. *Para Conhecer o Neoliberalismo*. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. 8º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 24-28.

OLIVEIRA, H. C. *O trabalho do apenado e o processo de reinserção no mercado de trabalho*. Natal - RN, 2003. (Dissertação de Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

OLIVEIRA, R. N. C. (1988). A mediação na prática profissional do assistente social. *Serviço Social e Sociedade*. (Nº 26).

PRADO, JR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo: colônia. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PARANÁ, Ministério Público do Estado. *Informações Municipais para Planejamento Institucional: Califórnia*. Disponível em: < <http://www2.mppr.mp.br/cid/california.pdf>>. Acesso em 01 dez. 2018.

PARANÁ, Ministério Público do Estado. *Informações Municipais para Planejamento Institucional: Marilândia do Sul*. Disponível em: < <http://www2.mppr.mp.br/cid/marilandiasul.pdf> >. Acesso em 01 dez. 2018.

PARANÁ, Ministério Público do Estado. *Informações Municipais para Planejamento Institucional: Rio Bom*. Disponível em: < <http://www2.mppr.mp.br/cid/riobom.pdf>>. Acesso em 01 dez. 2018.

PEREIRA, Irandi; ZAMORA, Maria Helena N. R.; ALAPANIAN, Silvia. *Política Pública Socioeducativa Ao Adolescente Em Conflito Com A Lei*. 2012. Disponível em: < [https://dialogossocioeducativos.files.wordpress.com/2017/05/texto-4-polc3adtica-socioeducativa-ao-adolescente-em-conflito-com-a-lei\\_-irandi-zamora-alapanian.pdf](https://dialogossocioeducativos.files.wordpress.com/2017/05/texto-4-polc3adtica-socioeducativa-ao-adolescente-em-conflito-com-a-lei_-irandi-zamora-alapanian.pdf)>. Acesso: 28 ago. 19.

PINHEIRO, Ângela. *Criança e Adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RIZZINI, Irene; SPOSATI, Aldaíza; OLIVEIRA, Antonio Carlos de. *Adolescências, Direitos e Medidas Socioeducativas em Meio Aberto*. São Paulo: Editora Cortez, 2019.

RIZZINI, Irene. Crianças e Menores – do Pátrio poder ao Pátrio dever: um histórico d legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 97-139.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irma. Meninos Desvalidos e Menores Transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011b. p. 225 - 283.

ROTONDANO, Ricardo Oliveira. Breves Considerações sobre o SINASE: sistema nacional de atendimento socioeducativo. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n.9, p.159-167, fevereiro/2011.

SALES, Mione Apolinário. *(In) Visibilidade Perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência*. Tese (Doutorado em Sociologia). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde06122005-171140/pt-br.php>> Acesso: 24 Jul. 2019.

SANTOS, Milton. *Espaço e sociedade: ensaios*. Petrópolis: Vozes, 1982.

\_\_\_\_\_. *O Dinheiro e o Território*. In: Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial, 1999.

\_\_\_\_\_. *Por uma Geografia Nova*. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

\_\_\_\_\_. *O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1979.

\_\_\_\_\_, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SAQUET, Marcos Aurelio; SILVA, Sueli Santos da. *Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território*. Geo Uerj, Rio de Janeiro, v. 2, n. 10, p.01-19, Jul. – Dez., 2008. Semestral.

SARAIVA, João Batista Costa. *Compêndio de Direito Penal Juvenil: adolescente e ato infracional*. 4 Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SARTORIO, Alexsandra Tomazelli; ROSA, Edinete Maria. Novos paradigmas e velhos discursos: analisando processos de adolescentes em conflito com a lei. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 103, p. 554-575, 2010.

SIMÕES, Carlos. *Curso De Direito Do Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Liduína de Oliveira e. Violência E Controle Sócio-Penal Contra Adolescentes Com Práticas Infracionais. *Revista Serviço Social & Saúde*. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 9, Jul. 2010

SODRÉ. Nelson Werneck. *Formação Histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1962.

SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Unesco, 2009. p. 13-56.

SPOSATI, Aldaíza. Território e gestão de políticas sociais. *Serviço Social Revista*, Londrina, v. 16, n.1, p. 05-18, Jul./Dez. 2013.

SUL, Marilândia do. *História*. Disponível em: <<https://www.marilandiadosul.pr.leg.br/institucional/historia>>. Acesso: 01 nov 2019.

TAVARES, Maria de C, FIORI, José L. *Desajuste Global E Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. *O Neoliberalismo em Debate*. In: TEIXEIRA, Francisco José Soares; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 195-252.

TEODOSIO, Taiana Santos Jung, SILVA, Rui Marcos Teodosio da. *A produção do espaço: relação urbano/cidade e campo/rural: uma perspectiva conceitual e seu desdobramento no Brasil atualmente*. In: XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Salvador, maio-2005.

TORRES, Iraídes Caldas. *As Primeiras-Damas E A Assistência Social: relações de gênero e poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

VOLPI, M.(UNICEF) *I Encontro Estadual de Educação Social na rua*. São Paulo, jul,2000 (Palestra).

WACQUANT, Loïc. *As Prisões Da Miséria*. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. *Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. *Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural: estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco*. Recife, 2001.

WOLFF, Maria Palma. *Antologia De Vidas E Histórias Na Prisão: Emergências e injunção de controle social*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS*. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *SUAS: configurando os eixos de mudança*. Brasília: MDS, 2008.

## **ANEXOS**

## Anexo I

## Declaração de Aceite do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Califórnia PR



## DECLARAÇÃO

Declaramos que aceitaremos participar da pesquisa “A execução de medidas socioeducativas em meio aberto na comarca de Marilândia do Sul-PR: um estudo sobre os municípios de pequeno porte” desenvolvida por Paloma Andressa Xavier de Paula para obtenção do título de mestre no Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, fornecendo documentos referentes ao tema.

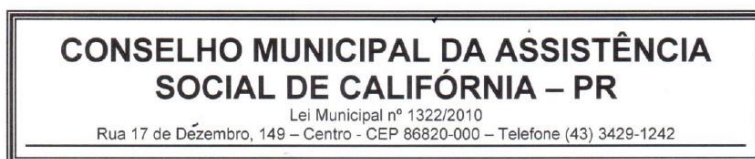
Califórnia, 17 de Setembro de 2018

  
Amanda da Silva Alves

Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Califórnia/PR

## Anexo II

## Declaração de Aceite do Conselho Municipal da Assistência Social de Califórnia PR

**DECLARAÇÃO**

Declaramos que aceitaremos participar da pesquisa "*A execução de medidas socioeducativas em meio aberto na comarca de Marilândia do Sul-PR: um estudo sobre os municípios de pequeno porte*", desenvolvida por **Paloma Andressa Xavier de Paula**, para obtenção do título de mestre no Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, fornecendo documentos referentes ao tema.

Califórnia/PR, 17 de setembro de 2018.

  
**Andréia Regina Alexandrino**  
Presidente CMAS

## Anexo III

## Declaração de Aceite da Secretaria Municipal de Assistência Social de Califórnia PR

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CALIFÓRNIA**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

E-mail: smas.california@hotmail.com  
Rua São Francisco, 84 - Telefone (43) 3429-1242 R. 219  
FAX (43) 3429-1407 - CEP: 86620-000 - Paraná

---

**DECLARAÇÃO**

Declaramos que aceitaremos participar da pesquisa “A execução de medidas socioeducativas em meio aberto na comarca de Marilândia do Sul-PR: um estudo sobre os municípios de pequeno porte” desenvolvida por Paloma Andressa Xavier de Paula para obtenção do título de mestre no Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, fornecendo documentos referentes ao tema e autorizando a coordenadora da execução das medidas socioeducativas em meio aberto a dar entrevista caso tenha interesse.

Califórnia, 17 de Setembro de 2018.

Vânia Aparecida Alves Secretária de Assistência Social Decreto nº 000/2017
--

Vânia Aparecida Alves  
Secretária Municipal de Assistência Social de Califórnia/PR

## Anexo IV

## Declaração de Aceite do Conselho Municipal de Assistência Social de Rio Bom PR


**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Lei Federal nº. 8742/93 – Lei Municipal nº. 008/95 com alterações  
introduzidas pela lei 022/2010 e Lei 015/2012  
Rua Ayrton Senna da Silva, S/N - Fone/Fax (43) 3468 1124  
RIO BOM -PR.

**DECLARAÇÃO**

Declaramos que aceitaremos participar da pesquisa "A execução de medidas socioeducativas em meio aberto na comarca de Marilândia do Sul-PR: um estudo sobre os municípios de pequeno porte" desenvolvida por Paloma Andressa Xavier de Paula para obtenção do título de mestre no Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, fornecendo documentos referentes ao tema.

Rio Bom, 17 de Setembro de 2018.



Jair Valdir Deretti

Presidente do Conselho Municipal da Assistência Social

Rio Bom /PR

## Anexo V

## Declaração de Aceite da Secretaria Municipal de Assistência Social de Rio Bom PR

**PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BOM  
ESTADO DO PARANÁ**

*SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL*  
CNPJ: 75.771.212/0001-71

*Rua Ayrton Senna da Silva, s/n - Fone (43) 34681124 / Fax (43) 3468 1124*  
CEP. 86.830-000 - RIO BOM - PARANÁ

**DECLARAÇÃO**

Declaramos que aceitaremos participar da pesquisa "A execução de medidas socioeducativas em meio aberto na comarca de Marilândia do Sul-PR: um estudo sobre os municípios de pequeno porte" desenvolvida por Paloma Andressa Xavier de Paula para obtenção do título de mestre no Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, fornecendo documentos referentes ao tema e autorizando o(a) coordenador(a) da execução das medidas socioeducativas em meio aberto a dar entrevista caso tenha interesse.

Rio Bom, 17 de Setembro de 2018.

Lúcia Parra

Secretária Municipal de Assistência Social de Rio Bom/PR

## Anexo VI

## Declaração de Aceite do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Rio Bom PR

**CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Lei Municipal nº. 017/2012, de 17/04/2012, com alterações introduzidas pela Lei 032/2013 de, 29 dia do mês de Outubro de 2013.  
Rua Ayrton Senna da Silva, S/N - Fone (43) 3468 1124 / Fax (43) 3468 1124  
RIO BOM -PR

**DECLARAÇÃO**

Declaramos que aceitaremos participar da pesquisa "A execução de medidas socioeducativas em meio aberto na comarca de Marilândia do Sul-PR: um estudo sobre os municípios de pequeno porte" desenvolvida por Paloma Andressa Xavier de Paula para obtenção do título de mestre no Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, fornecendo documentos referentes ao tema.

Rio Bom, 17 de Setembro de 2018.



Jair Valdir Deretti

Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Rio Bom/PR

## Anexo VII

## Declaração de Aceite do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Marilândia do Sul PR



Marilândia do Sul – Paraná.

**DECLARAÇÃO**

Declaramos que aceitaremos participar da pesquisa "A execução de medidas socioeducativas em meio aberto na comarca de Marilândia do Sul-PR: um estudo sobre os municípios de pequeno porte" desenvolvida por Paloma Andressa Xavier de Paula para obtenção do título de mestre no Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, fornecendo documentos referentes ao tema.

Marilândia do Sul, 04 de Dezembro de 2018

Gislaine Rossi

Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Marilândia do Sul/PR

## Anexo VIII

## Declaração de Aceite da Secretaria Municipal de Assistência Social de Marilândia do Sul PR



**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARILÂNDIA DO SUL**

**FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

CNPJ:18265898/0001-95

Rua são Pedro Sn. Fone/Fax: (043) 3428-1887

**DECLARAÇÃO**

Declaramos que aceitaremos participar da pesquisa "A execução de medidas socioeducativas em meio aberto na comarca de Marilândia do Sul-PR: um estudo sobre os municípios de pequeno porte" desenvolvida por Paloma Andressa Xavier de Paula para obtenção do título de mestre no Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, fornecendo documentos referentes ao tema e autorizando o(a) coordenador(a) da execução das medidas socioeducativas em meio aberto a dar entrevista caso tenha interesse.

Marilândia do Sul, 04 de Dezembro de 2018.

Vanessa Aparecida Ferreira

Secretária Municipal de Assistência Social de Marilândia do Sul/PR

## Anexo IX

## Declaração de Aceite do Conselho Municipal de Assistência Social de Marilândia do Sul PR

**Conselho Municipal de Assistência Social.**email: [comas.marilandia@hotmail.com](mailto:comas.marilandia@hotmail.com)

Marilândia do Sul – Paraná.

fone: (43) 3428-1887.

**DECLARAÇÃO**

Declaramos que aceitaremos participar da pesquisa "A execução de medidas socioeducativas em meio aberto na comarca de Marilândia do Sul-PR: um estudo sobre os municípios de pequeno porte" desenvolvida por Paloma Andressa Xavier de Paula para obtenção do título de mestre no Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, fornecendo documentos referentes ao tema.

Marilândia do Sul, 04 de Dezembro de 2018

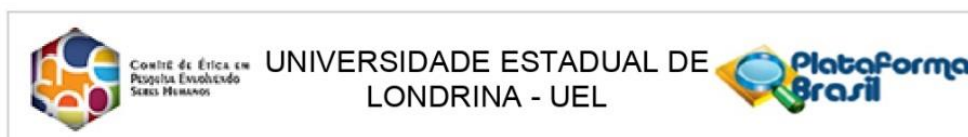
Lourdes Aparecida Gutierrez

Presidente do Conselho Municipal da Assistência Social

Marilândia do Sul /PR

## Anexo X

## Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** A EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I: UMA ANÁLISE A PARTIR DA COMARCA DE MARILÂNDIA DO SUL/PR

**Pesquisador:** PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 10593318.0.0000.5231

**Instituição Proponente:** CESA/SERVIÇO SOCIAL/Prog. de Pós-Graduação em Serviço Social e Política

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 3.289.387

**Apresentação do Projeto:**

Trata-se de um projeto de pesquisa para dissertação de mestrado sendo pesquisa de cunho qualitativo, com revisão bibliográfica e pesquisa de campo, objetivando analisar como vem sendo executada as medidas socioeducativas em meio aberto em municípios de pequeno porte I, tendo como recorte para pesquisa os municípios que compõem a Comarca de Marilândia do Sul/PR: Califórnia, Marilândia do Sul e Rio Bom, municípios com menos de dez mil habitantes.

**Objetivo da Pesquisa:**

Analisar como são executadas as medidas socioeducativas em meio aberto nos Municípios de Pequeno Porte I que compõem a Comarca de Marilândia do Sul/PR.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

- Quanto aos riscos, corre-se o risco de os técnicos entrevistados sentirem-se avaliados, embora o objetivo seja avaliar a execução e não o desempenho do trabalho.
- Quanto aos benefícios: pretende-se dar visibilidade para a execução de políticas públicas em municípios de pequeno porte I, trará momentos de reflexão aos técnicos inseridos neste contexto e proporcionará um tensionamento quanto a atual forma de executar medidas socioeducativas em meio aberto.

**Endereço:** LABESC - Sala 14

**Bairro:** Campus Universitário

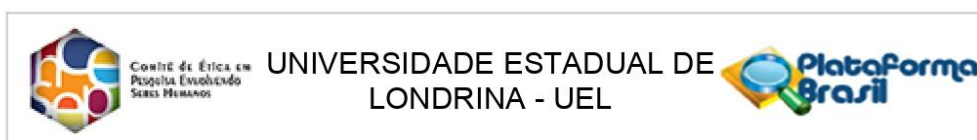
**UF:** PR

**Município:** LONDRINA

**CEP:** 86.057-970

**Telefone:** (43)3371-5455

**E-mail:** cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 3.289.387

#### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Esta pesquisa é importante porque se propõe a trazer ao meio acadêmico reflexões acerca de uma realidade social vivenciada em municípios de pequeno porte I na execução das medidas socioeducativas em meio aberto, desde a aplicação da medida socioeducativa pelo Poder Judiciário e como se dá o processo de acompanhamento da medida socioeducativa até seu desfecho, buscando compreender como se estruturam e são executadas.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que acontecerá em três etapas. As técnicas de coleta de dados desta pesquisa contarão com a revisão bibliográfica como bibliografias já tornadas públicas sobre medidas socioeducativas em livros, artigos, dissertações e teses científicas publicadas. Diante disto, a primeira fase da dissertação contemplará a discussão sobre território e os municípios de pequeno porte, visto que o recorte selecionado para análise possui estas características.

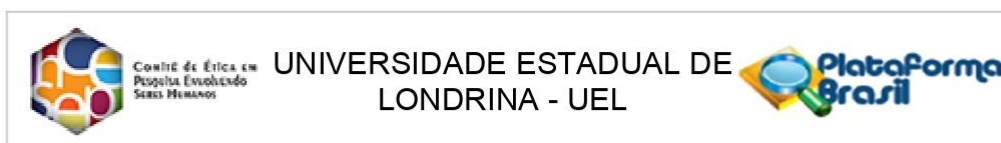
Num segundo momento, será realizado um resgate bibliográfico sobre as políticas de atendimento à infância e adolescência no Brasil até o ECA e o SINASE, sendo fundamental para compreender o contexto de medidas socioeducativas de que está sendo discutido.

Faz-se imprescindível o desenvolvimento de pesquisa de campo, a qual se pautará em pesquisa documental, visitas institucionais e entrevistas com sujeitos que coordenam a execução das medidas em meio aberto nos municípios da comarca. Considera-se que esses instrumentos auxiliarão na compreensão do objeto de pesquisa em questão, o que acontecerá no terceiro momento da pesquisa.

Para ampliar e aprofundar a compreensão da pesquisa, buscar-se-á o levantamento de dados que possibilitem traçar um perfil da Comarca estudada, tanto da região quanto das particularidades de cada município, para que se construa elementos que tragam possíveis peculiaridades na formulação e execução de políticas sociais nestes territórios. Para tal será utilizada pesquisa documental como: Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, fluxos de atendimento, atas, relatórios e outros documentos que versem sobre a questão da política de execução das medidas socioeducativas em meio aberto produzidos pelos Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselhos Municipais de Assistência Social e as Secretarias Municipais de Assistência Social dos municípios da Comarca de Marilândia do Sul/PR.

Inicialmente, será solicitado aos Conselho Municipais da Criança e do Adolescente de cada município da Comarca os Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo, bem como os demais documentos que os conselhos tenham em seus arquivos que possibilitem a compreensão inicial de como fora desenhada o atendimento socioeducativo em cada município. O mesmo será realizado

<b>Endereço:</b> LABESC - Sala 14	<b>CEP:</b> 86.057-970
<b>Bairro:</b> Campus Universitário	
<b>UF:</b> PR	<b>Município:</b> LONDRINA
<b>Telefone:</b> (43)3371-5455	<b>E-mail:</b> cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 3.289.387

em conjunto com as Secretarias de Assistência Social dos municípios, considerando que podem ter informações pertinentes.

Além disso, está previsto a solicitação dos órgãos gestores a concessão de entrevistas com as pessoas responsáveis pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto de cada município da Comarca de Marilândia do Sul/PR, englobando o universo de cerca de quatro sujeitos.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

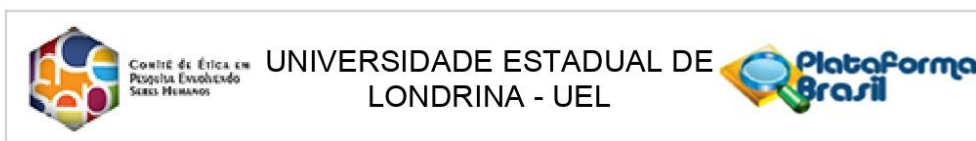
- Folha de rosto: assinada e carimbada pela coordenadora do Programa de Pós graduação em Serviço Social e Política Social.
- Declaração de autorização de instituição coparticipante do município de Marilândia do Sul assinada pela Secretária Municipal de Assistência Social: autorizando entrevista com a coordenadora da execução de medidas socioeducativas em meio aberto e pesquisa documental.
- Declaração de autorização de instituição coparticipante do município de Califórnia assinada pela Secretária Municipal de Assistência Social: autorizando entrevista com a coordenadora da execução de medidas socioeducativas em meio aberto e pesquisa documental.
- Declaração de autorização de instituição coparticipante do município de Rio Bom assinada pela Secretária Municipal de Assistência Social: autorizando entrevista com a coordenadora da execução de medidas socioeducativas em meio aberto e pesquisa documental.
- TCLE: apresentou 3 (três) arquivos de TCLE já assinados pelos participantes.
- Termo de sigilo e confidencialidade: adequado.
- Roteiro de entrevista: apresentou.
- Cronograma: na plataforma digital, início previsto para coleta de dados em 10/04/2019, no entanto anexa declaração própria alegando que SOMENTE iniciará esta fase de pesquisa após parecer FAVORÁVEL deste CEP.
- Orçamento: próprio e adequado.

**Recomendações:**

Prezada pesquisadora, esclarecemos que os TCLE, devem ser encaminhados para este CEP, apenas como exemplo. O TCLE, deve ser apresentado ao participante da pesquisa no ato da coleta de dados e cabe a ele, decidir se participará ou não. Estando de acordo, então o participante assinará o TCLE em duas vias. Não há necessidade do TCLE vir para este CEP já assinado pelo participante.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

<b>Endereço:</b> LABESC - Sala 14	<b>CEP:</b> 86.057-970
<b>Bairro:</b> Campus Universitário	
<b>UF:</b> PR	<b>Município:</b> LONDRINA
<b>Telefone:</b> (43)3371-5455	<b>E-mail:</b> cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 3.289.387

A pesquisadora relatou que o município de Mauá da Serra-PR solicitou retirada da participação da pesquisa. A pesquisadora atendeu as pendências levantadas por este CEP.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Prezado (a) Pesquisador (a),

Este é seu parecer final de aprovação, vinculado ao Comitê de Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina. É sua responsabilidade apresentá-lo aos órgãos e/ou instituições pertinentes.

Coordenação CEP/UEL.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1235595.pdf	11/04/2019 11:25:58		Aceito
Declaração de Pesquisadores	declaracaopaloma.pdf	11/04/2019 11:24:32	PALOMA ANDRESSA XAVIER	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	sigilopaloma.pdf	11/04/2019 11:23:02	PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	termoriobom.pdf	11/04/2019 11:19:31	PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	termocalifornia.pdf	11/04/2019 11:19:15	PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	termomariandia.pdf	11/04/2019 11:18:12	PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	termomariandiaa.pdf	11/04/2019 11:17:53	PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projetocep.pdf	10/04/2019 16:43:10	PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA	Aceito
Cronograma	cronograma.pdf	10/04/2019	PALOMA	Aceito

**Endereço:** LABESC - Sala 14

**Bairro:** Campus Universitário

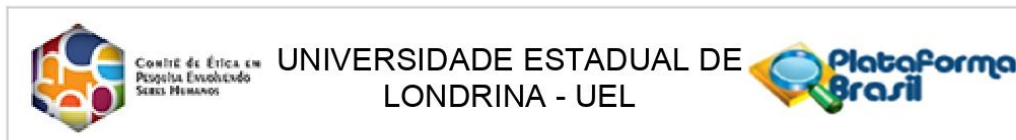
**UF:** PR

**Município:** LONDRINA

**CEP:** 86.057-970

**Telefone:** (43)3371-5455

**E-mail:** cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 3.289.387

Cronograma	cronograma.pdf	16:42:41	XAVIER DE PAULA	Aceito
Outros	ROTEIRO.pdf	10/04/2019 15:36:02	PALOMA ANDRESSA XAVIER	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	declaracaomarilandia.pdf	30/03/2019 18:13:59	PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	declaracaocalifornia.pdf	30/03/2019 18:12:38	PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	declaracaoriobom.pdf	30/03/2019 18:11:55	PALOMA ANDRESSA XAVIER DE PAULA	Aceito
Folha de Rosto	folha.pdf	16/11/2018 14:10:03	PALOMA ANDRESSA XAVIER	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

LONDRINA, 26 de Abril de 2019

---

**Assinado por:**  
**Clisia M. Carreira**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** LABESC - Sala 14

**Bairro:** Campus Universitário

**UF:** PR

**Município:** LONDRINA

**CEP:** 86.057-970

**Telefone:** (43)3371-5455

**E-mail:** cep268@uel.br

Anexo XI  
Roteiro de Entrevista

1 Atualmente qual órgão executa o Serviço de Proteção Social A Adolescentes Em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)?

2 Há quanto tempo o serviço é executado neste modelo? Antes disso, como as medidas socioeducativas eram executadas no município? Qual órgão/equipe era responsável?

3 Você sabe dizer como se deu o processo de transição do modelo anterior ao modelo atual?

4 Como é composta a equipe responsável pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto?

5 Como é a estrutura física destinada à execução de medidas socioeducativas? Divide espaço com outros programas?

6 Quantos adolescentes estão em atendimento atualmente? E quantos foram atendidos no ano de 2018?

7 Como ocorre a execução das medidas socioeducativas em meio aberto no município desde a chegada do adolescente ao serviço até o encerramento do acompanhamento?

8 É feita a construção do Plano Individual de Atendimento – PIA? Se sim, como é realizado este processo?

9 Como se dão os encaminhamentos para a efetivação das atividades propostas no PIA?

10 Há particularidades na execução deste serviço no município?

11 Qual a avaliação em relação as medidas socioeducativas no município? Há algo que pode ser melhorado? Quais os principais desafios?

12 Quais as principais possibilidades você deslumbra na execução de medidas socioeducativas no município?

13 Há algum ponto importante que não foi contemplado na entrevista e que você gostaria de relatar, relacionado às medidas socioeducativas?