

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

BRUNA MICHELE ENGEL

**SERVIÇO SOCIAL, SGD, SINASE E SUAS: UMA ANÁLISE DAS MEDIDAS
SOCIOEDUCATIVAS DE MEIO ABERTO A PARTIR DA CONTRADIÇÃO ENTRE
PROTEÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO**

PORTO ALEGRE

2018

BRUNA MICHELE ENGEL

**SERVIÇO SOCIAL, SGD, SINASE E SUAS: UMA ANÁLISE DAS MEDIDAS
SOCIOEDUCATIVAS DE MEIO ABERTO A PARTIR DA CONTRADIÇÃO ENTRE
PROTEÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, realizado como requisito para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social pelo Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Orientadora: Profa. Dra. Mailiz Garibotti Lusa

PORTO ALEGRE

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Engel, Bruna Michele
SERVIÇO SOCIAL, SGD, SINASE E SUAS: UMA ANÁLISE
DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE MEIO ABERTO A PARTIR
DA CONTRADIÇÃO ENTRE PROTEÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO /
Bruna Michele Engel. -- 2018.
96 f.
Orientador: Mailiz Garibotti Lusa.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Psicologia, Curso de Serviço Social, Porto Alegre,
BR-RS, 2018.

1. Sistema de Garantia de Direitos. 2. Sistema
Nacional de Atendimento Socioeducativo. 3. Sistema
Único de Assistência Social. 4. Medidas
Socioeducativas de Meio Aberto. 5. Trabalho do/a
Assistente Social. I. Garibotti Lusa, Mailiz,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**SERVIÇO SOCIAL, SGD, SINASE E SUAS: UMA ANÁLISE DAS MEDIDAS
SOCIOEDUCATIVAS DE MEIO ABERTO A PARTIR DA CONTRADIÇÃO ENTRE
PROTEÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, realizado como requisito para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social pelo Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, 29 de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a. Mailiz Garibotti Lusa – UFRGS (orientadora)

Prof.^a Dr.^a. Solange dos Santos Silva - UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha mãe Mariléa e ao meu pai Paulo pela vida, pelos incentivos, pela preocupação, pelo amor e pelo carinho; sem essa base sólida chamada família, não teria alçado voos tão altos.

Ao meu companheiro amado Gabriel, que aprendeu a ter paciência nessa minha louca vida de duas casas, duas cidades, dois momentos. Obrigado por, apesar de tudo, me fortalecer em todos os momentos. Amo o que estamos construindo juntos!

Aos meus tios (as), primos (as), dindos (as), pela paciência e incentivo ao longo desses anos de graduação. Vocês compõem a minha história!

Minha eterna gratidão à Poliana, Valquiria, Raíssa, Lizandra e Jaqueline, vocês foram essenciais nessa caminhada, e provaram que o caminho torna-se mais prazeroso quando estamos acompanhadas de boas amigas. Vivemos momentos incríveis. Um agradecimento especial para a Jaqueline (novamente), pois compartilhamos mais que trajetórias acadêmicas, dividimos o mesmo teto e muitas confidências. Tua forma espontânea de viver, não deixando de arriscar-se e sentir todos os momentos vividos, foi de grande exemplo pra mim. Desejo que tu sigas vivendo o mundo!

À minha orientadora de TCC e de Iniciação Científica, professora e amiga Mailiz, minha eterna gratidão pelo empenho em ensinar para além dos muros da instituição. Nossa parceria me mostrou horizontes inimagináveis. Saiba que a temática agrária sempre terá espaço em meus estudos.

Obrigado aos/as demais colegas do curso e professores/as do Departamento de Serviço Social, vocês ensinaram muito mais que conteúdos acadêmicos, realizamos trocas de experiências coletivas fundamentais para a vida.

Agradeço aos/as companheiros/as do Núcleo Terra, Trabalho e Políticas Sociais pelo aprendizado e pela paciência, principalmente nesses momentos finais da graduação.

Aos usuários/as e à equipe do CREAS Partenon, em especial as minhas supervisoras de campo Alessandra e Fabiana, que, aceitaram me acompanhar e me orientar nessa tarefa acadêmica, me proporcionando, seja na tristeza ou na alegria, inúmeros aprendizados. Também agradeço a educadora Jeani pela atenção e comprometimento, sem você tudo seria mais difícil.

Sou eternamente grata a Renata e a Lizandra (novamente) que disponibilizaram seu tempo para me ouvir, para ler essa produção e realizar discussões sobre a temática. Vocês não tem ideia de como foram fundamentais nesse processo tão doloroso e prazeroso de construção desse TCC.

Agradeço também a bibliotecária do Instituto de Psicologia da UFRGS, Lueci Silveira, por toda a paciência e disponibilidade para atender as minhas dúvidas quanto a formatação deste trabalho. É uma profissional extremamente comprometida com o trabalho que desenvolve!

Agradeço à professora, orientadora de Extensão e amiga Solange por todos os conhecimentos e experiências compartilhadas; assim como, sou grata por aceitar o desafio de avaliar e discutir essa temática tão relevante.

Enfim, é difícil citar o nome de todas as pessoas que dividiram momentos inesquecíveis comigo, sem esquecer alguma. Todas foram fundamentais para chegar ao fim dessa jornada. Ao fim provisório, pois há muitos caminhos a serem trilhados!

Obrigado a todos, vocês fazem parte dessa conquista!

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão do Curso (TCC) de Serviço Social tem como objeto de estudo a relação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no que se refere ao Serviço Socioassistencial de MSE em aberto e o trabalho do/a assistente social nesse espaço sócio-ocupacional. Seu objetivo é analisar como se relacionam o SGD, o SINASE e o SUAS, no âmbito do atendimento de adolescentes e de jovens que cumprem MSE de meio aberto, a fim de reconhecer o trabalho do/a assistente social nos CREAS. Como objetivos específicos buscou-se identificar as estratégias de atendimento para esse público, com propósito de reconhecer a relação entre proteção integral e responsabilização; compreender cada um dos sistemas supracitados no que se refere à execução das (MSE) de meio aberto e, por fim, o trabalho do/a assistente social no Serviço de Proteção Social a adolescentes e jovens em cumprimento de MSE de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade. Essa produção é fruto do processo de formação profissional em Serviço Social, intensificado a partir da vivência do Estágio Obrigatório em Serviço Social realizado no CREAS Partenon em Porto Alegre/RS. Esse trabalho está ancorado na perspectiva do materialismo-histórico-dialético, com abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental. Seu desenvolvimento está organizado em três capítulos: o primeiro apresenta um resgate histórico sobre a intervenção do Estado e da sociedade na vida de crianças, adolescentes e jovens, desde o período colonial, até o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), momento em que são reconhecidas a proteção integral e a responsabilização penal juvenil. O segundo versa sobre o SGD, o SINASE e o SUAS, suas aproximações e distanciamentos; sempre tendo por horizonte a execução das MSE de meio aberto. Por fim, o último capítulo apresenta o Serviço Socioassistencial de MSE de meio aberto do CREAS Partenon e discute o trabalho do/a assistente social nesse espaço sócio-ocupacional. Esse trabalho possibilita compreender a relação dialética e contraditória entre os sistemas já citados e afirmar que há um compromisso profissional do Serviço Social com a garantia dos direitos do público adolescente e juvenil em conflito com a lei, sem deixar de reconhecer a existência contraditória da proteção social e responsabilização juvenil como constitutivas do mesmo atendimento.

Palavras-Chave: Sistema de Garantia de Direitos. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Sistema Único de Assistência Social. Medidas Socioeducativas de Meio Aberto. Trabalho do/a Assistente Social.

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
ACOFRE	Acompanhamento de Frequência
ANCED	Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
CBAS	Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
CENDHEC	Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CNJ	Conselho Nacional da Juventude
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FASE	Fundação de Atendimento Socioeducativo
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor
FESC	Fundação de Educação Social e Comunitária
FONACRIAD	Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente
Fórum DCA	Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MSE	Medida Socioeducativa
NOB	Norma Operacional Básica
ONU	Organização das Nações Unidas

ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PEMSE	Programa Municipal de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem Estar do Menor
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
RELOCO	Relatórios de Ocorrência
RS	Rio Grande do Sul
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UE	Unidade de Execução
VD	Visita Domiciliar

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	Síntese da autora sobre Medidas Socioeducativas estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente	p. 32
QUADRO 2	Organização dos serviços por nível de complexidade do SUAS	p. 48
QUADRO 3	Composição das equipes mínimas dos CREAS	p. 58
FIGURA 1	Território do Orçamento Participativo e território da Política de Assistência Social de Porto Alegre	p. 61

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 ADOLESCENTES E JOVENS EM CONFLITO COM A LEI: UMA TRAJETÓRIA DE INVISIBILIDADES E RECONHECIMENTOS DE DIREITOS.....	14
2.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO INFANTO-JUVENIL: DA FORMAÇÃO COLONIAL AO PERÍODO DITATORIAL	14
2.2 O RECONHECIMENTO DAS CRIANÇAS, DOS ADOLESCENTES E DOS JOVENS COMO SUJEITOS DE DIREITOS E DEVERES: A DOCTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL E A RESPONSABILIZAÇÃO PENAL JUVENIL	24
3 AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE MEIO ABERTO: DA LEI AO ATENDIMENTO INTEGRAL E ARTICULADO	36
3.1 SGD, SINASE E SUAS: CONHECENDO OS SISTEMAS QUE COMPÕE O ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	36
3.2 CONVERGENTES OU DIVERGENTES? QUAL A RELAÇÃO ENTRE O SGD, O SINASE E O SUAS?	50
4 A MSE EM MEIO ABERTO E O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ESTÁGIO OBRIGATÓRIO NO CREAS PARTENON DE PORTO ALEGRE/RS	59
4.1 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: A CONCRETIZAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE O SGD, O SINASE E O SUAS	59
4.2 O SERVIÇO SOCIAL E OS DESAFIOS DO TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL À ADOLESCENTES E JOVENS EM CUMPRIMENTO DE MSE DE MEIO ABERTO.....	68
4.2.1 A construção sócio-histórica da profissão: da gênese à consolidação do Projeto Ético-Político Emancipatório	69
4.2.2 O trabalho do/a Assistentes Social e as MSE de meio aberto: o direcionamento do Projeto Ético-Político da profissão.....	75
5 CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS	83
REFERÊNCIAS.....	87

1 INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é fruto de uma jornada acadêmica iniciada em 2014/1 no curso de Serviço Social da UFRGS e intensificada no período de Estágio Obrigatório em Serviço Social, realizado de 2016/1 a 2017/1, no Serviço de Proteção Social a adolescentes e jovens¹ em cumprimento de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) Partenon de Porto Alegre.

As experiências dessa jornada acadêmica, principalmente das vivências de Estágio Obrigatório, incitaram reflexões e questionamentos. Algumas dessas inquietudes foram abordadas nessa análise, outras, porém, poderão ser objeto de outros estudos e investigações.

Nesse horizonte, dentre as inquietações, a principal delas referia-se à relação ora divergente, ora convergente entre os sistemas de atendimento socioeducativo de meio aberto, quais sejam, o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ainda inquietavam saber quais eram as implicações deste modelo de atendimento para o trabalho dos/as assistentes sociais realizado nos CREAS.

Ainda no processo de estágio, constatou-se que a execução da medida socioeducativa (MSE) de meio aberto é permeada pelos pressupostos de três diferentes sistemas: o SGD como uma estratégia de defesa, promoção e controle dos direitos e dos dever do público infanto-juvenil; o SINASE que busca regulamentar a execução das MSE de privação e restrição de liberdade e o SUAS como aquele que presta atendimento socioassistencial direto à população. Destaca-se que este último é o mais abrangente, pois se destina à população que dele precisar, incluindo os adolescentes em atendimento de medida socioeducativa em meio aberto.

Além disso, as vivências cotidianas do estágio indicavam que a dialética entre as convergências e divergências na operacionalização do Serviço Socioassistencial de MSE de meio aberto poderia resultar da contradição entre proteção e punição, as quais se configuravam como marcas do atendimento desde a sua gênese. Nesse sentido, percebia-se que, por um lado, havia um alinhamento da operacionalização desses sistemas com o projeto ético-político do

¹ A classificação adolescente não contempla todo o público que pode ser responsabilizado penalmente nos termos do ECA, uma vez que as sanções podem ser cumpridas até os 21 anos de idade (BRASIL, 1990, art. 212 § 5º). Portanto, acrescenta-se o termo jovem, uma vez que esse público é amparado pelo Estatuto da Juventude (BRASIL, 2013) e dispõe que para indivíduos entre 15 a 18 anos, aplica-se o ECA, e excepcionalmente, o Estatuto da Juventude, quando ambos não conflitarem. É preciso destacar que essa legislação considera jovens os indivíduos com idades de 15 a 29 anos.

Serviço Social. Contudo, por outro lado, era um desafio materializar, nesses atendimentos, a garantia dos direitos sociais, como modo mais próximo da emancipação política nessa sociabilidade.

Aliado a estas inquietações do processo de estágio, verificou-se a necessidade de aprofundamento desta discussão a partir de uma pesquisa, considerando, inclusive, que há incipiente abordagem dessa temática nas produções acadêmicas. Este fato reflete na existência de um tímido arcabouço de fundamentos para o atendimento institucional e para o trabalho profissional. Tudo isto conferia relevância à abordagem do tema, que ainda foi reforçada pelo reconhecimento de que a realidade brasileira encontra-se impregnada de perspectivas conservadoras que, por exemplo, buscam a redução da maioria penal.

De forma geral, o conjunto das inquietações levava ao indicativo de que havia uma crescente relação entre o SGD, o SINASE e o SUAS e deixava em aberto a reflexão sobre a importância do trabalho do/a assistente social no atendimento do adolescente/jovem, a partir da articulação destes sistemas. Logo, entendeu-se necessária e relevante a abordagem específica desta temática na busca do aprimoramento e reconhecimento desses Sistemas, bem como do trabalho profissional dos/as assistentes sociais frente a esse contexto socioinstitucional.

Diante disso, foi tomado como desafio central da pesquisa compreender: Como se relacionam o SGD, o SINASE e o SUAS no atendimento de adolescentes e jovens em cumprimento de MSE em meio aberto e suas repercussões para o trabalho do/a Assistente Social nos CREAS? Para isso, era necessário: 1) Identificar as estratégias de atendimento dos adolescentes/jovens em situação de conflito com a lei, com propósito de reconhecer a relação entre proteção integral e responsabilização; 2) Compreender o SGD, o SINASE e o SUAS, no que se refere a execução das MSE de meio aberto, e 3) Analisar o trabalho do/a assistente social no Serviço de Proteção Social a Adolescentes e Jovens em Execução de Medidas socioeducativas de Meio Aberto a partir do estágio obrigatório em Serviço Social no CREAS Partenon de Porto Alegre/RS.

Essa pesquisa possibilitou romper com a pseudoconcreticidade (KOSIK, 1989), ou seja, superar a manifestação cotidiana da aparência dos fenômenos e conhecer sua essência, através da compreensão da realidade por meio da perspectiva do materialismo-histórico-dialético. Ela foi do tipo exploratório, que visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito (GIL, 2002, p.41). Teve uma abordagem qualitativa, tendo como procedimentos de realização a pesquisa bibliográfica e documental.

Para a análise dos dados utilizou-se da técnica de análise de conteúdo, que “permite a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da comunicação” (BARDIN 1995, p.

19). Desse modo, esse tipo de análise possibilitou conhecer aquilo que está por trás das palavras que foram estudadas, isto é, outras realidades que puderam ser reconhecidas através das mensagens.

A pesquisa bibliográfica teve como principais autores: Abreu (2016), Ávila (2017), Araújo (2013), Baptista (2012), Couto (2009), Garcia; Pereira (2014), Gouveia (2016), Iamamoto (2010; 2015), Mito (2009), Netto (2009), Rizzini; Pilotti (2011), Santos (2007), Scherer (2013 e 2017), Silva (2011), Tejadas (2007), Volpi (2014) e Yazbek (2009). Já na pesquisa documental optou-se por um apanhado geral das principais legislações que tangem a execução de MSE de meio aberto (Apêndice A), assim como as normativas que regulamentam os sistemas envolvidos e os documentos acadêmicos resultantes do Estágio Obrigatório em Serviço Social.

O presente TCC é resultado desse intenso e prazeroso processo de investigação. Sua apresentação será estruturada da seguinte forma: no primeiro momento, no capítulo 2, apresenta-se um resgate histórico sobre a intervenção do Estado e da sociedade na vida de crianças, adolescentes e jovens, desde o período colonial, até o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Reconhecem-se nesse item as contradições entre proteção e punição desse público presentes ao longo da história do país.

No capítulo 3, expõem-se o SGD, o SINASE e o SUAS, suas aproximações e distanciamentos; sempre tendo por horizonte a execução das MSE de meio aberto. Por fim, no capítulo 4, realiza-se a apresentação do Serviço Socioassistencial de MSE de meio aberto realizado no CREAS Partenon e discute-se sobre o trabalho do/a assistente social nesse espaço sócio-ocupacional, a partir das experiências vividas no Estágio Obrigatório em Serviço Social.

Nas considerações finais, apresentam-se conclusões provisórias da investigação realizada, apontando a necessidade de continuidade e aprofundamento no estudo, uma vez que, a realidade é muito mais dialética e contraditória do que a capacidade humana de compreendê-la em sua totalidade.

Boa leitura!

2 ADOLESCENTES E JOVENS EM CONFLITO COM A LEI: UMA TRAJETÓRIA DE INVISIBILIDADES E RECONHECIMENTOS DE DIREITOS

A intervenção do Estado na vida de crianças, de adolescentes e de jovens² nem sempre suscitou proteção especial e direitos. Muito pelo contrário, as preocupações com esse público somente ocorreram com a instauração da República. Todavia, cada contexto sócio-histórico, político e econômica do Brasil foi marcado por elementos fundamentais que identificam as estratégias de intervenção realizadas para esse público. À vista disso, esse capítulo visa compreender essa trajetória de invisibilidades e reconhecimentos da infância, da adolescência e da juventude no Brasil, a partir da processualidade histórica, abordando alguns elementos fundamentais que compõem a visão da sociedade e principalmente a intervenção do Estado.

Esse conteúdo será abordado no capítulo a partir de em dois tópicos. O primeiro trata do reconhecimento infanto-juvenil desde o período colonial até o período ditatorial e o atendimento baseado na institucionalização desse público. Já o segundo versa sobre a mudança de paradigma no reconhecimento infanto-juvenil, enquanto sujeitos de direitos e deveres em situação singular de desenvolvimento, bem como sobre a responsabilização penal juvenil, através da execução das medidas socioeducativas (MSE).

2.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO INFANTO-JUVENIL: DA FORMAÇÃO COLONIAL AO PERÍODO DITATORIAL

A relação dialética entre os contextos político, econômico e social produziram e modelaram as intervenções e os sistemas de atendimento destinados à infância, à adolescência e à juventude em cada período histórico do país. Desse modo, para compreender essa processualidade histórica em sua totalidade será abordado agora as (in)visibilidades desse público desde a formação colonial até o período ditatorial.

No Brasil colonial, a necessidade de exploração das terras brasileiras fez com que o Estado se preocupasse apenas com duas coisas: o povoamento das terras e como governar as populações emigrantes e as populações tradicionais (ARANTES, 2011). Nesse contexto, as necessidades sociais da população, principalmente da população infantil e pobre, estava sob

² Apesar de as categorias sociais e etárias ‘criança, adolescente e jovem’ terem se consolidado e legitimado apenas nos anos de 1990 e 2000, elas serão utilizadas, a fim de situar o leitor a que público está sendo referido durante todo o período histórico.

responsabilidade das Câmaras Municipais³, ou seja, do Estado, mas foi assumida em grande parte pela Igreja Católica, como já ocorria na metrópole Portugal.

A assistência realizada pela Igreja Católica era regida por princípios filantrópicos, sendo a evangelização e a educação dos povos indígenas as principais atividades realizadas. Essas ações assistenciais eram carregadas de interesses mercantis e de controle social, pois era necessário o controle social através da dominação e da governabilidade sobre as populações adultas ou infantis ‘selvagens’, não ‘aptas’ ao sistema de trabalho ou à ‘civilização’, através de preceitos catequizadores com o objetivo de inculcar-lhes normas e costumes para explorar lhes sua força do trabalho. Até a primeira metade do século XVI, perdurou a exploração de mão de obra indígena. Após a proibição dessa estratégia de exploração, teve início a escravização negra, através do comércio de escravizados vindos da África.

Assim que chegavam ao Brasil, os escravizados eram comercializados e destinados ao trabalho compulsório. As crianças negras eram desvalorizadas e consideradas inúteis ao trabalho, pois eram mais suscetíveis ao óbito, devido às condições insalubres e desumanas em que viviam e desse modo, ocasionavam perdas econômicas aos senhores. Quando sobreviviam a esse contexto, cresciam à sombra dos pais, perto das Casas Grandes ‘brincando’⁴ com os filhos dos senhores.

Assim que adquiriam certa autonomia, por volta dos sete anos, eram destinadas ao trabalho escravo, juntamente com seus pais e familiares. Elas realizavam pequenas tarefas, como entregar bilhetes, carregar objetos e a preparação de alimentos (VALENTIM, 1990). As crianças negras logo aprendiam “[...] um ofício e a ser escravos: o trabalho era o campo privilegiado da pedagogia senhorial [...]” (GÓES; FLORENTINO, 2007, p. 185).

Era por volta dos 12 anos que as crianças escravizadas tornavam-se ‘adultos’, pois já estavam completamente adaptadas ao sistema de trabalho. Entendia-se que, “[...] o adestramento que as tornava adultos estava se concluindo. [...], os meninos e as meninas começavam a trazer a profissão por sobrenome: Chico Roça, João Pastor, Ana Mucama.” (GÓES; FLORENTINO, 2007, p. 184). A escravização de negros africanos e brasileiros era inerente ao sistema de produção da colônia brasileira, atingindo também as crianças. Assim sendo, a criança escravizada não era “[...] objeto de proteção por parte da sociedade (e do

³ Nesse período, as Câmaras Municipais tinham por objetivo auxiliar a coroa portuguesa na organização executiva das cidades e vilas.

⁴ Destaca-se aqui, que as ‘brincadeiras’ não eram como as que conhecemos hoje, mas representavam a ordem vigente, de mando e de obediência (VALENTIM, 1990). Desde pequenos, os escravizados compreendiam a realidade em que estavam inseridos: era obedecer às ordens dos senhores.

Estado). Sua sina estava traçada como propriedade individual do senhor seu dono, como patrimônio e mão de obra [...]” (FALEIROS, 2011, p. 206).

Não se pode negar que a desvalorização e a invisibilidade, que se soma à mortalidade infantil, também eram traços das crianças livres, sejam as pobres ou as filhas dos senhores. Todavia, se alguma população teve possibilidade de infância nesse período, certamente foram as crianças ricas, que estudavam nas escolas jesuítas, apreendendo os valores cristãos, e brincavam nas Casas Grandes. As crianças livres e pobres cresciam acompanhando os pais nas atividades do dia-a-dia, ou seja, desenvolviam-se como indivíduos através do trabalho.

Essa organização social colonial produziu uma estrutura social extremamente desigual, atingindo prioritariamente os segmentos das populações mais exploradas. A situação de pobreza da população, a desvalorização da infância e a moral cristã levavam frequentemente ao abandono de crianças e adolescentes. A situação dos abandonados e criminosos⁵ tornou-se preocupante para a sociedade e para o Estado.

O número de crianças abandonadas nas ruas causou escândalo público. [...] Frequentemente eram devoradas pelos cães e outros animais que rondavam pelas ruas da capital brasileira. Em outras ocasiões morriam simplesmente de fome ou de exposição aos elementos (RUSSELL-WOOD, 1981, p. 237).

As Câmeras Municipais não conseguiram seguir com sua obrigação legal devido à questões financeiras e por isso, acabaram delegando as Santas Casas de Misericórdias a intervenção aos ‘enjeitados’ (RUSSELL-WOOD, 1981). As autoridades estabeleceram o recolhimento das crianças ‘expostas’ ao abandono e ao crime para institucionalização nas Santas Casas de Misericórdia. Muitas dessas crianças e adolescentes eram entregues através das rodas dos expostos. A roda dos expostos levava esse nome, pois “Era uma caixa cilíndrica de madeira, colocada dentro da parede de um prédio. Girava num pino colocado sobre seu eixo vertical, e era repartida ao meio. [...] A roda era então girada, transportando artigos para a parte de dentro [...]” (RUSSELL-WOOD, 1981, p. 233).

As crianças e adolescentes enjeitadas recebiam acompanhamento da Igreja Católica “[...] distantes de suas comunidades, na grande instituição de caráter hospitalar-assistencial.” (TEJADAS, 2007, p. 36), até adquirirem autonomia, por volta dos sete anos. Após, seu destino era incerto, estando à mercê das decisões do Juiz ou de quem a quisesse manter. Sendo geralmente destinada ao trabalho para ressarcir os custos de vida (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

⁵ A desordem, a vadiagem, a embriaguez, roubo e furto eram alguns dos crimes identificados na época (SANTOS, 2007).

Após a independência do país em 1822, foram “[...] estabelecidas legalmente as primeiras bases de controle sociopenal da menoridade como questão criminal [...]” (SILVA, 2011, p.72-73) através a promulgação do primeiro Código Criminal do Império em 1830, que perdurou durante 97 anos, até o início da República. Essa legislação estabeleceu a menoridade aos 14 anos. Os maiores de 14 anos e menores de 17 anos, que atuassem com discernimento⁶ seriam encaminhados para casas de correção pelo tempo determinado pelo juiz (BRASIL, 1830). Esses sujeitos estavam submetidos aos mesmos trâmites processuais dos adultos, “[...] não havia diferença no tratamento de adultos, crianças e adolescentes.” (SILVA, 2011, p.72).

Nota-se que não havia menções no Código Criminal quanto à criminalização de adolescentes escravizados. Entretanto, esse contexto muda em 1852 quando o Ministério dos Negócios da Justiça do Rio de Janeiro declara, ao Presidente da Província, em resposta à sua solicitação, que as disposições do Código Criminal também eram aplicáveis aos escravizados menores (RIZZINI, Irene, 2011). Pode-se compreender que, até esse momento, o escravizado enquanto ‘propriedade de seu senhor’ não era nem mesmo objeto das legislações. Todavia, percebe-se que o reconhecimento de aplicabilidade das legislações para casos de crimes praticados por escravizados adolescentes, pode suscitar que mudanças ideológicas estavam ocorrendo por parte do Estado e da sociedade quanto à escravização negra.

Essa suposição é confirmada quando nota-se que nesse mesmo período iniciou o processo lento e gradativo de abolição da escravatura, que começa pelas crianças e idosos, estendendo-se somente depois aos escravos adultos⁷. No que tange a liberdade da infância negra, a Lei do Ventre Livre (1871) declarava que os filhos de mulheres escravizadas que nascessem após a sua promulgação estariam libertos. Numa análise apurada, nota-se que mais do que atender aos interesses dos/das escravizadas, a mudança trouxe também vantagens aos senhores de terras. A liberdade das crianças estava condicionada à vontade dos senhores, podendo esses escolher pela criação do liberto até oito anos, adquirindo assim o direito de usufruir de seu trabalho até os 21 anos, ou entregá-lo ao Estado, mediante indenização (BRASIL, 1871). Apesar de não refletir alterações significativas na realidade do sistema produtivo escravocrata, essa legislação apresentou um marco importante, pois as crianças, que sempre tiveram seus destinos sob a responsabilidade dos seus donos, a partir de então puderam ser consideradas de responsabilidade do Estado (RIZZINI, Irene, 2011). É apenas com a Lei

⁶ Essa categoria é compreendida como a capacidade de entendimento do adolescente e do jovem em relação à prática da infração (ÁVILA, 2017). Todavia, é repleta de subjetividade, pois é suscetível ao arbítrio de quem julga. Essa categoria é a base para responsabilização penal juvenil nesse período.

⁷ Trata-se aqui das seguintes legislações: Lei Eusébio de Queiroz (1850); Lei do Ventre Livre (1871); Lei dos Sexagenários e finalmente a Lei Áurea (1888).

Áurea (BRASIL, 1888) que definitivamente foi decretada a abolição da escravatura. Todavia, esse conjunto de legislações abolicionistas não possibilitaram a essas populações, quando livres, condições materiais e sociais para o exercício pleno da cidadania.

Na passagem do Brasil Império para a República, o país “[...] recebeu forte influência do iluminismo, do utilitarismo, da medicina higienista, do liberalismo, enfim, do pensamento dominante no mundo ocidental.” (SILVA, 2011, p.74). Esse contexto provocou reflexos na intervenção do Estado e da sociedade na infância e adolescência. Surgiu uma preocupação com esses sujeitos diferente da encontrada no período imperial. O novo modelo de intervenção não deixou de lado, em primeiro momento, as bases religiosas e caritativas, mas gradativamente foi ressaltando a esfera jurídica, marcada pela repressão, pelo controle policial da ordem social e pela tutela. Nesse sentido, a base de intervenção para o público infanto-juvenil estava calcada em dois pressupostos: na justiça e na assistência.

Uma das primeiras medidas legislativas tomadas na república, pelos setores jurídicos, foi à organização de um Código Criminal condizente com a nova realidade política e econômica do país (SANTOS, 2007). Datada em 1890, essa legislação alterou alguns critérios de idade para julgamento. As crianças com menos de nove anos não seriam consideradas criminosas. Já as crianças entre 14 e nove anos que tivessem atuado com discernimento seriam destinadas a instituições de disciplinamento industrial pelo tempo determinado pelo juiz, não podendo ultrapassar os 17 anos (BRASIL, 1890). Nota-se que, houve um rebaixamento da imputabilidade penal e introduziu-se o trabalho como pedagogia correcional. Desse modo, o Estado realizava o controle sobre a pobreza e a delinquência infanto-juvenil, a partir da institucionalização e a capacitação desses sujeitos para o trabalho, instrumento disciplinador da época, com o objetivo produzir indivíduos úteis para a sociedade.

Nas primeiras décadas do século XX, muitas críticas foram surgindo em relação à falta de reeducação e recuperação dos internos, caracterizando as instituições como ‘depósitos de crianças’ abandonadas e viciadas. Essas críticas foram adensadas e evidenciaram a ‘problemática da criança’, isto é, a preocupação das classes dominantes com esse público, alternando, ora na defesa da criança e do adolescente como futuro da sociedade, e ora na defesa da ‘ordem pública’⁸ (RIZZINI, Irene, 2011).

⁸ A pauta da defesa da ordem pública estava diretamente relacionada ao processo de transformação das relações socioeconômicas de consolidação da ordem capitalista. A abolição da escravatura e, conseqüentemente, rompimento do modo de produção escravista colonial (GORENDER, 2013) fez surgir uma preocupação com ociosidade da população infantil e adulta livre, seja ela ex-escravizada ou imigrante, e com as conseqüências da vadiagem e da criminalidade para o país.

O “problema da criança” começa a adquirir uma dimensão política, consubstanciada no que muitos denominavam de “ideal republicano” na época. Não se tratava de ressaltar apenas a importância, mas sim a urgência de se intervir, educando ou corrigindo “os menores” para que estes se transformassem em indivíduos úteis e produtivos para o país, assegurando a organização moral da sociedade (RIZZINI, Irene, p. 109, grifo do autor).

Nesse sentido, foi se introduzindo, a partir de noções científicas, a busca pela compreensão tendenciosa para os problemas sociais como a pobreza, a criminalidade e a vadiagem infanto-juvenil. Evidenciaram-se a atuação de profissionais capazes de explicar, a partir do estudo dos indivíduos, esses ‘fenômenos sociais’ que ocasionavam problemas para a ordem vigente. Logo, a moral já não era mais suficiente para explicar e intervir na realidade, era preciso recorrer ao entendimento científico da questão do ‘menor’ (RIZZINI, Irma, 2011).

Destaca-se aqui o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos frágeis, dóceis, ingênuos e irresponsáveis por responder por seus atos (SILVA, 2011). É nesse mesmo sentido que o termo jurídico ‘menor’ ficou popular quando se tratava de crianças, de adolescente abandonados, desvalidos, delinquentes, viciosos, entre outros. Esse termo compreendia esses sujeitos enquanto ‘adultos minorizados’, que deveriam ser regulados e tutelados, através da institucionalização, para que pudessem gerar frutos para a sociedade.

É a partir dessa via que se produzem inúmeras leis na tentativa de regulação jurídica e social do atendimento às crianças e os adolescentes (RIZZINI, Irene, 2011), compreendendo a necessidade de atendimento diferenciado da população adulta, com pilares humanizados e protecionistas. Sabia-se que o caminho para esses objetivos era a internação com o uso da ideologia do trabalho como forma de mudanças dos indivíduos e controle social, no entanto, a questão era como regulamentá-lo (RIZZINI, Irene, 2011).

O acúmulo de discussões e produções jurídicas⁹ sobre os menores e a influência do contexto internacional, com a Declaração dos Direitos da Criança (1923), resultou na primeira legislação que tratou da assistência, proteção e controle desses sujeitos, conhecida como Código de Menores¹⁰ ou Código de Melo Mattos. Essa legislação evidenciava os pressupostos de política e prática de atendimento, como o caráter higienista, a autoridade do juiz com poderes absolutos, a descentralização do atendimento, a proteção em detrimento da penalização pelo crime, etc. (BRASIL, 1927). Chama a atenção que essa legislação faz uma classificação dos

⁹ Atenta-se aqui para as produções jurídicas realizadas no período de 1923 à 1927, que culminaram no Código de Menores de 1927. São elas: o Decreto n. 16.273 de 1923 que reorganizava a justiça do Distrito Federal e incluía o primeiro Juizado de Menores do país; o Decreto n.16.300 de 1924 que regulamentava a Inspeção de Higiene Infantil como parte do Departamento Nacional de Saúde Pública; e o Decreto n. 16.388 de 1924 que regulava o Conselho de Assistência e Proteção dos Menores, entre outras (RIZZINI, Irene, 2011).

¹⁰ O Decreto n. 5083 de 1 de dezembro de 1926 instituiu o Código de Menores e o Decreto n. 17.943-A de 12 de outubro de 1927 consolidou as leis de assistência e proteção aos menores.

‘menores’ em duas categorias: ‘os abandonados’ e os ‘delinquentes’. A categorização ‘abandonados’ “[...] era feita a partir de suas condições sociais, de habitação, de subsistência, de negligência, de exploração e de maus tratos, e [...] [a categorização ‘delinquentes’ era feita] a partir das situações de “vadiagem” (art.28), “mendicância” (art. 29) e “libertinagem” (art. 30)”.” (SILVA, 2011, p. 80, grifo do autor).

Entretanto, a prática de atendimento era indiferenciada para ‘abandonados’ e ‘delinquentes’, desde que as medidas tomadas assegurassem o controle social da população. Nesse sentido, “[...] deixava-se de considerar as deficiências das políticas sociais, optando-se por soluções individuais que privilegiavam a institucionalização.” (COSTA, 2014, p. 85). Esse tipo de intervenção legislada no Código de Menores de 1927, “[...] norteava-se mais pela assistência social [individualizada e de exclusão social] do que pela responsabilização penal [...]” (SILVA, 2011, p. 82). No entanto, isso não quer dizer que a institucionalização não era menos arbitrária, punitiva e repressora.

No início dos anos 30, houve um processo de esgotamento desse modelo de atendimento aos ‘menores’ e ‘abandonados’, mas não de seus fundamentos ideo-morais, pois não se estava conseguindo atingir o objetivo de ajustamento do interno para a reinserção social. Alguns dos motivos dessa falência eram: a superlotação, que já ocorria desde o período imperial, mas foi adensada na república com a intervenção policialesca e judicial; o grande número de evasões; a precariedade dos estabelecimentos sejam eles correccionais industriais, agrícolas ou asilares e a corrupção (RIZZINI, Irma, 2011).

Além disso, houve alterações políticas e econômicas no país que refletiram na intervenção social. Pondo fim ao primeiro período republicano, a Revolução de 1930 tem seu apogeu com a tomada do poder por Getúlio Vargas. É nesse período que começam a se estruturar a organização das políticas públicas de proteção social. As intervenções sociais do Estado eram influenciadas pelo modelo europeu de bem-estar-social (*WelfareState*), incorporado com vistas ao reestabelecimento do capitalismo após a crise de 1929¹¹.

A Constituição de 1934 (BRASIL, 19334) foi a primeira legislação a dispor sobre os direitos sociais. Contudo, esse período não perdurou por muito tempo. Em 1937, instaurava-se, por meio de um golpe, o Estado Novo, isto é, um regime de ditadura civil ainda sob o comando

¹¹ A crise de 1929-1932 foi a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento, e ficou conhecida como a Grande Depressão do Capitalismo. Ela iniciou no sistema financeiro americano com o pânico na bolsa de Nova York e se espalhou pelo mundo, reduzindo a produção em comparação com períodos anteriores. Ela instaurou os primeiros movimentos de desconfiança dos pressupostos do liberalismo. Essa crise deu base para a mudança do ciclo de acumulação capitalista, do liberalismo para o keynesianismo, ou seja, maior regulação do Estado na economia (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

de Getúlio Vargas. Esse período foi caracterizado pelo autoritarismo, pelo assistencialismo e pelo paternalismo. Contraditoriamente, foi durante o Estado Novo que houve as principais medidas sociais destinadas aos trabalhadores formais, como, por exemplo, os Institutos de Aposentadorias e Pensões e as Leis Trabalhistas. Essa nova maneira de pensar as políticas públicas sociais tinha por fundamento conservar estrategicamente a classe dominante e satisfazer as necessidades da classe trabalhadora (MEGGIATO, 2011), equilíbrio e apaziguação necessárias para a consolidação do capitalismo após a crise.

Na área infanto-juvenil, o atendimento ainda estava sob as diretrizes do Código de Menores de 1927. Apesar disso, o Estado criou sistemas de atendimento diferentes para as ‘crianças’ e para os ‘menores’, através de instituições federais de proteção e assistência. O Departamento Nacional da Criança, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, era responsável pela prevenção à criminalidade e à desordem social, através do cuidado materno-infantil, sendo seu público de intervenção a família e a criança. Já o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), subordinado ao Ministério da Justiça responsável pela centralização do atendimento ao menor (RIZZINI, Irene, 2011). A diferença desse novo modelo de atendimento, em comparação aos períodos anteriores, é a centralização das práticas de intervenção no executivo e, conseqüentemente, a perda do poder dos juízes quanto a organização e execução desse sistema, ficando sob sua responsabilidade a fiscalização de acordo com a legislação vigente (BRASIL, 1941). Nota-se que nesse período o Estado promove uma cisão no alvo de políticas públicas e surgem duas categorias sociais distintas: a ‘criança’, enquanto público da esfera médico-educacional, recebendo atendimentos preventivos e o ‘menor’, pertencente à esfera policial-jurídica, obtendo intervenções repressivas e de cunho ajustador (RIZZINI, Irene, 2011).

Assim como o sistema de atendimento anterior, ao longo do tempo o SAM não conseguiu atender aos objetivos para o qual foi criado, evidenciando sua ineficácia através dos apelidos com que ficou conhecido: ‘Sem Amor ao Menor’, ‘Escola do crime’, ‘Sucursal do Inferno’.

Os estabelecimentos ligados ao SAM, como os patronatos, as colônias agrícolas e os centros de recuperação, tinham estrutura e funcionamento análogos aos do sistema penitenciário, tornando-se verdadeiras prisões, com diferentes tipos de violações de direitos e de crueldades (SILVA, 2011, p. 83).

A intervenção através do SAM perdurou por todo o regime republicano até 1964, quando foi implementada a Lei n.4513 de 1 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964), que extinguiu o SAM e criou a Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNBEM). Para executar

e gerenciar a PNBEM foram criadas a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), vinculada diretamente à Presidência da República e as Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor (FEBEM) estabelecidas nos estados brasileiros, interiorizando a política de bem-estar (VOGEL, 2011), que antes se encontrava muito mais centralizada no Rio de Janeiro e em São Paulo. Essa nova estrutura criada para o atendimento de uma parcela infanto-juvenil deixou explícita a influência do Estado de Bem Estar Social (*WelfareState*) que já vinha ocorrendo desde a implementação do SAM.

Essa transição de práticas de atendimento infanto-juvenil ocorreu em plena instauração de uma ditadura civil-militar do grande capital, como resposta à expansão da influência comunista. Foi um período marcado pelo acelerado crescimento econômico, pelo aprofundamento das desigualdades sociais e pelo desrespeito com os direitos humanos, evidenciado pelas intervenções extremamente autoritárias, repressivas e violentas, responsáveis pela tortura e pelo desaparecimento de presos políticos. Antagonicamente, uma estratégia do governo ditatorial de apaziguar o contexto político imposto era o investimento na expansão dos direitos sociais, de modo focalizado, setorial e emergencial, em detrimento dos direitos civis e políticos.

A intervenção social para os ‘menores’ não foi diferente. A ‘questão do menor’ foi considerada de interesse da segurança nacional, pois era necessário impedir que o sujeito infanto-juvenil com comportamentos desviantes da moral desejada pelo padrão liberal causasse problemas sociais, seja por seu sentimento de descontentamento com o regime vigente, seja pela sua situação de pobreza.

Desse modo, a FUNABEM teve por intervenção o modelo correcional, repressivo e assistencialista. Apesar de propor atendimentos tutelares de integração familiar e comunitária, suas bases de análise estavam calcadas no autoritarismo, no tecnocratismo e no funcionalismo. O sistema de atendimento era centralizado e verticalizado, com pressupostos racionais e científicos (positivistas), na medida em que entendia a necessidade de ajustamento moral dos indivíduos ‘marginalizados’ a partir da institucionalização, por um processo de diagnóstico e tratamento. Desse modo, esse novo modelo “[...] deixou de lado a ideia de ‘menor’ como uma ‘ameaça social’ (do SAM), passando a focalizá-lo como ‘desviado’, ‘desajustado’ e ‘marginal’.” (SILVA, 2011, p. 86, grifo do autor). Entendia-se que a marginalização estava no fato de que os ‘menores’ eram desassistidos, pois não conseguiam proverem a si próprios e nem mesmo ter acesso aos programas do governo (VOGUEL, 2011).

Os ‘desajustamentos’ eram analisados sob a ótica da ausência da moral, da falta de formação de valores, hábitos e atitudes desejáveis dentro do considerado padrão

liberal, bem como resultado da falta de ‘afeto e amor da família’. Os que tinham ‘comportamentos desviantes’, como os considerados ‘menores abandonados e delinquentes’, eram classificados como marginais, e a FUNABEM e a FEBEM introduziam cientificamente, numa perspectiva interdisciplinar, os jargões técnicos do ‘carente’, do ‘biopsicossocial’ e outros termos que denotaram o ‘uso do conhecimento científico’ da época. (SILVA, 2011, p. 86, grifo do autor).

Depois de muitas décadas, em 1979, o Código de Menores recebe uma revisão, em uma tentativa de consolidação do sistema de atendimento infanto-juvenil, em virtude das fissuras e com o esgotamento do regime ditatorial. Essa tentativa não explicitava a perspectiva de mudanças na intervenção empregada desde o início da República: a doutrina de ‘situação irregular’ com os moldes de intervenção baseados na institucionalização e no assistencialismo, como medidas de segurança pública.

Todavia, apesar da tentativa, os ideais empregados nessa legislação “[...] não correspondiam mais aos interesses das forças produtivas, políticas e civis que ascendiam ao poder, nem da sociedade, e também não representavam os interesses das crianças, adolescentes e jovens [...]” (SILVA, 2011, p. 103) e, desse modo, apesar do pouco tempo em vigor, desapareceram no cenário nacional. Deram lugar a outro entendimento para as categorias etárias e sociais criança e adolescente, bem como para todo o processo de atendimento e intervenção. Essa nova perspectiva é materializada na Constituição Federal de 1988 e na legislação especial para o atendimento desse público - o Estatuto da Criança e do Adolescente, como documentos resultantes de um processo de discussão, de luta e de consenso nacional e internacional, durante e após o processo de transição democrática.

Nota-se que em ambas as legislações ainda não se tratavam do público juvenil. Até meados dos anos 2000, as juventudes eram invisíveis para o Estado e para a sociedade. Parcela dessa população era atendida pelo referido Estatuto, todavia, os demais não eram entendidos como sujeito de direitos, sendo público destinatário de políticas públicas focalizadas e pontuais. Esse contexto se altera com a Lei 11.129 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), que cria o Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e a Secretaria Nacional de Juventude, espaços importantes para a consolidação e visibilidade desse público. Entretanto, é apenas em 2013 com o Estatuto da Juventude (BRASIL, 2013) que esse público deixa de ser considerado adulto e passa a ser reconhecido em todas as suas particularidades.

Percebe-se que neste processo sócio-histórico que gradualmente o público infanto-juvenil torna-se alvo de intervenção do Estado, sendo reconhecidos enquanto sujeitos de direitos e deveres, sob a perspectiva de serem o futuro da sociedade. Durante o período colonial e imperial as crianças eram tratadas como inúteis ou invisíveis, até estarem aptas à exploração de sua mão de obra, em intensidades diferenciadas de acordo com a sua colocação na estrutura

social. Além disso, compreende-se que a Igreja era a principal instituição que executava atendimentos aos ‘expostos’, sejam eles ‘abandonados’ ou ‘criminosos’. Nota-se também que há uma indistinção entre as fases etárias e sociais da adolescência e juventude, ambas consideradas como a fase adulta de exploração da mão de obra.

Na República, até os anos 80, há uma intensificação da institucionalização como metodologia de intervenção, calcadas na cientificidade e nas práticas higienistas, com vistas ao controle, à adaptação, à ‘salvação’, à modelagem desse público como trabalhadores em potencial. Posterior a esse período, percebe-se alterações importantes na forma de intervir na infância, adolescência e juventude, devidas principalmente, ao colapso das ideias ‘menoristas’ baseadas nas intervenções tutelares e correccionais; sendo do mesmo período a abertura política para um Estado Democrático de Direitos e o processo de implementação do neoliberalismo. Instaure-se, a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, a doutrina de proteção integral como método e conteúdo de intervenção. Essa concepção construída nos anos 90 está presente atualmente nas legislações em vigor, nas instituições executoras e na sociedade. Todavia, algumas considerações sobre essa legislação precisam ser feitas e, desse modo, esse período será mais bem explorado no tópico seguinte.

2.2 O RECONHECIMENTO DAS CRIANÇAS, DOS ADOLESCENTES E DOS JOVENS COMO SUJEITOS DE DIREITOS E DEVERES: A DOCTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL E A RESPONSABILIZAÇÃO PENAL JUVENIL

Os últimos anos da ditadura civil-militar foram marcados por transformações políticas, econômicas e sociais e essas mudanças também refletiram no atendimento infanto-juvenil. Nesse sentido, esse subitem tratará sobre o processo de reconhecimento do público infanto-juvenil enquanto sujeitos em desenvolvimento e titulares de direitos e deveres que devem ser garantidos pelo Estado e pela sociedade; bem como, sobre a responsabilização penal juvenil, para os adolescentes e jovens que cometem alguma infração.

O processo de falência da concepção de intervenção ‘menorista’ correccional, repressivo, tutelar e assistencialista, realizada pelo Estado e pela sociedade, e, por consequência, o colapso da FUNABEM, ocorreu nos anos finais da ditadura civil-militar, influenciado pelo contexto internacional e nacional.

No mundo, constatava-se uma crise no capitalismo e o enfraquecimento do modelo de Estado de Bem Estar Social, principal inspiração para a doutrina de ‘situação irregular’

(SILVA, 2011), e, como respostas estratégicas do capitalismo, a implementação da reestruturação produtiva, a mundialização do capital e os ajustes neoliberais.

Em muitos países do mundo, o paradigma menorista da ‘proteção tutelada’ estava já esgotado, esgarçando em face das modificações da madura fase do capitalismo, que criticava duramente o WelfareState como Estado paternalista, assistencialista, e em seu lugar instituiu o Estado Mínimo (SILVA, 2011).

Além disso, havia um movimento internacional, desde o pós-guerra, que discutia sobre os Direitos Humanos¹², aprovando em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esse movimento se intensificou nos anos 70 e 80, no que tange ao público infante-juvenil. O primeiro documento redigido pela comunidade internacional sobre os princípios basilares de proteção à infância ocorreu em 1923 e ficou conhecido como Declaração de Genebra. Após, em 1959, foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas um instrumento recomendatório para os Estados sobre os direitos infantis, chamado de Declaração Universal dos Direitos da Criança. Já em 1985 a Organização das Nações Unidas (ONU) deliberou sobre as Regras mínimas para administração da Justiça da Infância e da Juventude (Resolução n. 40/33) que ficou conhecida como Regras de Beijing. Essas regras preocupavam-se com as medidas judiciais e protetivas destinadas aos infratores com idade inferior a 18 anos (COMIRAN, 2005; FEIJÓ, 2016; TEJADAS, 2007).

Esse movimento continua e em 1989 a ONU aprova o texto da Convenção sobre os Direitos da Criança (Resolução 44/25) que estabeleceu a criança como sujeito em condição peculiar de desenvolvimento, e assim, destinatário de atenção especial e titular de direitos individuais e coletivos. No ano seguinte, em 1990, foi aprovada as Regras Mínimas das Nações Unidas para a proteção de jovens privados de Liberdade (Resolução nº 45/113) que teve por preocupação central evitar a violação dos direitos humanos dos adolescentes e jovens privados de liberdade. No mesmo ano, foram adotadas pela ONU as Diretrizes de Riad para prevenção da delinquência juvenil (Resolução nº 45/112). Essas orientações tinham por centralidade

¹² Entende-se os Direitos Humanos longe de serem direitos naturais, pois devem compreendidos a partir uma perspectiva histórica e concreta, desenvolvida no processo contraditório das lutas sociais. Sua concepção atual tem raízes no modo de produção capitalista, consolidado a partir das revoluções burguesas Americana e Francesa que baseavam a concepção restrita de direitos civis e político, visando assegurar a propriedade privada e a nova forma de sociabilidade. Marca essa concepção a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Essa noção de Direitos Humanos estendeu-se até meados do século XIX, quando recebeu forte influência do movimento socialista que ampliou essa concepção, incorporando os direitos sociais. Logo após a segunda guerra mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), essa discussão dos direitos humanos passou da esfera nacional liberal, materializada nas revoluções liberais, para a esfera internacional a partir da formulação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Essa declaração marca a perspectiva de universalidade e indivisibilidade dos direitos. Atualmente, os Direitos Humanos estão em uma constante arena de disputas e interesses, mas constituem-se como instrumentos balizadores da luta contra a desigualdade e o respeito a diferença e possibilitam direcionar caminhos na perspectiva de uma vida mais digna para todos (TEJADAS, 2007; SCHERER, 2017).

ações preventivas baseadas na comunidade e na família, remetendo para as políticas sociais papel fundamental. Além disso, também apresentou a perspectiva de ‘incompletude institucional’, isto é, ruptura no entendimento de que a institucionalização abarcava todas as necessidades infanto-juvenis (COMIRAN, 2005; FEIJÓ, 2016; TEJADAS, 2007). Essas legislações internacionais construíram bases fundamentais para o direito penal juvenil implantado no Brasil nos anos 90.

Em âmbito nacional, vivia-se a abertura lenta e gradual do regime ditatorial, em um processo de transição para a democracia, incitado pelas lutas sociais, “[...] que irá condicionar [...] a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais (que ocorreram apenas nos anos 90), já em curso no nível mundial.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 137-138). Esse processo de redemocratização acentua a necessidade de uma reorganização institucional do Estado, que culmina com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, em 1986. Nesse mesmo período, constata-se “[...] a falência do modelo da FUNABEM. E, com ela, a definitiva inviabilidade, seja da concepção híbrida do atendimento (correcional-repressivo-assistencialista), seja dos seus parâmetros de gestão centralizadora e vertical [...]” (VOGEL, 2011, p. 308).

O contexto nacional e internacional produziu terreno fértil para o desenvolvimento de mobilizações em prol dos direitos e deveres infanto-juvenis e abriu frentes de discussão sobre essa temática na Assembleia Constituinte. Todavia, constatavam-se divergências e tensões nas propostas encaminhadas à Assembleia, apesar do aparente consenso estabelecido entre Estado e sociedade. A proposta chamada de Criança Constituinte, foi enviada pelo Ministério da Educação, representando os interesses do governo. Seu objetivo era atender uma parcela das crianças na faixa etária de zero a seis anos. A outra emenda chamada de Criança Prioridade Nacional representava os interesses populares, e foi apresentada como contrária à proposta anterior, que mantinha os mesmos teores correcionais, assistencialistas e paternalistas do Código de Menores (SILVA, 2011). O processo de mobilização que resultou nessa proposta, surgiu a partir de movimentos sociais pró-infância e de entidades não governamentais que se articularam e criaram o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA). Esse fórum desempenhou papel fundamental na articulação das duas propostas enviadas à Assembleia Constituinte e que

resultaram nos artigos 227¹³ e 228¹⁴ da Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2011).

A Constituição Federal (BRASIL,1988) caracterizou-se por um processo árduo de mobilizações e contramobilizações e representou avanços e retrocessos. Entre os avanços estão os direitos sociais, com destaque para a Seguridade Social. Todavia, entre os retrocessos estão “a ausência de enfrentamento a militarização do poder no Brasil [...], a manutenção de prerrogativas do Executivo como as medidas provisórias [...]”, entre outros (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 142).

Ela incorporou mecanismos fundamentais para as políticas sociais como

[...] a democracia semidireta – como a municipalização, o plebiscito, o referendo e a ação popular -, seguidos da construção de um pacto federativo (com a descentralização de responsabilidades da esfera federal para a estadual e a municipal), bem como de mecanismos de controle democrático – como os conselhos de políticas públicas e de defesa dos direitos, de caráter deliberativo e representação paritária do Estado e da sociedade na sua composição (PEREIRA, 2011, p.149).

Também foi a primeira legislação brasileira a estabelecer os direitos e os deveres das crianças, adolescentes e jovens¹⁵, na perspectiva da Doutrina de Proteção Integral. Isto quer dizer que, parte-se do entendimento que esse público está em situação singular de desenvolvimento e necessita de uma proteção especial e integral por parte do Estado, da sociedade e da família (BRASIL, 1988).

A partir da Constituição Federal (1988) diversas legislações foram criadas para regulamentar seus artigos, dando possibilidade para sua efetivação. No que se refere aos artigos destinados ao público infante-juvenil, a legislação criada foi o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei n.8.069, 13 de julho de 1990. Dessa forma, o ECA tem seus princípios fundamentados na Constituição Federal e seus pressupostos baseados em todas as legislações internacionais já mencionadas.

O ECA foi sem dúvidas “[...] a lei federal mais debatida pelo conjunto da sociedade brasileira, em um processo inédito de organização popular.” (TEJADAS, 2007, p. 40). Apesar do aparente consenso, a disputa de interesses de diferentes forças políticas estavam sempre presentes. Por um lado, havia o interesse em mudanças na forma de intervir na infância, na adolescência e na juventude, por outro havia um empenho em manter a filosofia de intervenção

¹³ “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (BRASIL, 1988).

¹⁴ “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.” (BRASIL, 1988).

¹⁵ Originalmente a Constituição Federal não trata da juventude, esse conceito foi incorporado após a instituição do Estatuto da Juventude em 2013.

correcional e tutelar. Na defesa dos direitos infanto-juvenis, destaca-se a atuação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), que protagonizou o processo de mobilização e discussão da proposta do ECA.

É preciso considerar que o ECA expressou o movimento contraditório da sociedade capitalista e, desse modo, a contradição entre proteção e punição. Ao mesmo tempo em que inovou preconizando pressupostos de direitos e cidadania, resultantes das lutas e resistências sociais nos marcos do neoliberalismo e do Estado Democrático de Direitos, também manteve a execução do controle sociopenal essencial e inerente a sua existência e a sua estabilidade.

Nesse sentido, o ECA apresenta descontinuidades e continuidades da perspectiva de intervenção marcado pela ‘situação irregular’, sem, no entanto, a intenção de fomentar um processo de mudança na sociabilidade do capital. Logo, ele resguarda “[...] os interesses e os valores dos grupos hegemônicos que compõem o Estado e [inova] com mudanças e reformas necessárias à manutenção da ordem social.” (SILVA, 2011, p. 117).

O ECA estabelece ‘mudanças e reformas’ importantes. Inova em três âmbitos: no conteúdo, no método e na gestão (COSTA, 1994 *apud* TEJADAS, 2007, p. 40)¹⁶. No conteúdo, ele apresenta uma nova concepção de atendimento para o público infanto-juvenil. Agora, não mais com indiferença entre adultos, crianças, adolescentes e jovens, mas entendendo todos esses sujeitos enquanto cidadãos de direitos e deveres em desenvolvimento. Para isso, aciona instrumentos de proteção desses sujeitos, que devem ser realizados pela sociedade, pela família e pelo Estado; como também de responsabilização penal especial para aqueles que infringem alguma normativa. Quanto ao método, o ECA apresenta uma nova forma de execução das políticas públicas, apresentado esse público como prioridade absoluta desde a elaboração até a aplicação dos recursos. Já a gestão, acompanha o que dispõe a constituinte, sendo realizada de modo descentralizado/municipalizado e participativo, através dos Conselhos Tutelares, enquanto órgãos autônomos de fiscalização e zelo dos direitos infanto-juvenil, e dos Conselhos de Direitos, enquanto espaços normativos deliberativos e fiscalizadores sobre a formulação e implementação de políticas de atendimento para crianças e adolescentes. Também é regulamentada a parceria entre Estado e sociedade como uma forma de restringir a responsabilidade do Estado, delegando-a para a sociedade.

A principal continuidade que o ECA apresenta em relação aos modelos de intervenções anteriores é o controle sociopenal, destinado aos adolescentes que cometem ato infracional. Esse controle sociopenal vem se perpetuando desde a instauração do modo de produção

¹⁶ COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão**. Ministério da Ação Social. Brasília: Centro Brasileiro para Infância e Adolescência, 1994.

capitalista, como forma de manutenção dessa sociabilidade. O controle social é próprio da ação humana, não obstante,

[...] [ele] ganha sentidos, significados e assume forma histórica nos diferentes modos de produção social. Na sociedade capitalista, o controle é constituído socialmente nos diferentes sistemas de poder, sob domínio do capital, que usa o controle social em defesa da sociedade de classes, da propriedade privada, da exploração do trabalho e da cultura de elite, de modo a reproduzir de geração em geração a necessidade da existência do controle social dominante [...] [nessa sociedade, ele] tem assumido forma histórica de dominação, coerção, manipulação, reificação e alienação das relações sociais (MÉSZÁROS, 2002, p. 988).

No período anterior Código de Menores (BRASIL, 1927) o controle sociopenal era destinado a todos os indivíduos que cometessem algum crime, sem distinção entre crianças, adolescentes, jovens e adultos. Com a doutrina de ‘situação irregular’, implementada pelos Códigos de Menores ao longo das décadas de 30 a 80, o controle sociopenal para o público infanto-juvenil tomou contornos particulares. Reconhece-se a intervenção do Estado e da sociedade em sentido assistencialista e repressivo.

O menor de 14 anos, indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou contravenção, **não será submettido a processo penal de, especie alguma; a autoridade competente tomará sómente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punível e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva** (BRASIL, 1927, art. 68)

Nota-se a partir desse artigo do Código de Menores (BRASIL, 1927) que não havia a instauração de um processo jurídico para a apuração da prática infracional, e desse modo, também não havia o reconhecimento do direito e das garantias processuais, havendo uma apuração totalmente moral, assistencialista e paternal. Nesse sentido, o controle sociopenal assumiu um carácter informal, uma vez que não existia a responsabilização jurídica pela infração cometida (SILVA, 2011).

Isso não quer dizer que as práticas executadas fossem menos coercitivas, muito pelo contrário, eram arbitrárias e penalizadoras. Nesse sentido, “[...] as crianças e adolescentes não eram formalmente responsabilizadas [...] [pela infração], porque não eram considerados cidadãos de direitos e deveres.” (SILVA, 2011, p. 150).

O ECA regulamenta o controle sociopenal quando institui a formalização da responsabilização penal, fundamentado nos seus termos, mas utilizando como referencial o Código Penal (SILVA, 2011). Desse modo, o ECA estabelece que o ato infracional é “[...] a conduta descrita como crime ou contravenção penal.” (BRASIL, 1990, art. 103)

O ECA ficou preso à amarras punitivas do Código Penal e não revogou o mecanismo

ideológico de controle sociopenal contido nesse Código. Sendo assim, essa semelhança restringe o atendimento do adolescente na área da proteção e da seguridade social [...] (SILVA, 2011, p. 134)

Nesse sentido, o ECA regulamenta o controle sociopenal dos adolescentes e jovens que cometeram atos infracionais, através da responsabilidade penal juvenil, instituindo o cumprimento de medidas socioeducativas (MSE). Todavia, apresenta uma descontinuidade na condução do controle sociopenal. Ele não é mais realizado como no Código de Menores “[...] por causa de ato ou comportamento antissocial, mas por ato infracional, antijurídico e de natureza criminal.” (SILVA, 2011, p. 162). O ECA rompe com a criminalização da pobreza das legislações menoristas (SILVA, 2011, p.227) instaurando o sistema de responsabilidade penal juvenil e os devidos direitos processuais.

Em outras palavras, o controle sociopenal nada mais é que um “[...] controle [social] perverso sobre os adolescentes e jovens em defesa da reprodução das condições materiais e ideológicas das desigualdades sociais próprias do sistema capitalista.” (SILVA, 2011, p. 16). Nesse sentido, o capitalismo estabelece mecanismos de controle social para que sejam atendidas suas necessidades de produção e reprodução, ao invés das necessidades essencialmente humanas. Isso ocorre tanto através da intervenção do Estado Protetivo, com o estabelecimento dos direitos, enquanto uma conquista das lutas trabalhistas e o mais próximo de uma cidadania plena, quanto do Estado Penal, com a dominação e os poderes de controle sociopenal. É nesse contexto que o ECA reproduz a contradição existente na sociedade capitalista com a inovação de um controle social protetivo, calcado na proteção integral e nas lutas trabalhistas, e com a continuação, nesse momento regulamentada, do controle sociopenal, através do sistema de responsabilização infanto-juvenil introduzido nas MSE.

Em miúdos, o controle sociopenal dos sujeitos em conflito com a lei ocorre a partir do momento em que eles infringem mecanismos de organização dessa sociabilidade, baseadas no Código Penal, e assim são considerados ‘perigosos’ para a reprodução do sistema e sofrem uma sanção do Estado Penal, ou seja, a responsabilização através da restrição ou privação de liberdade, fundamentadas no próprio ECA. Entretanto, esses sujeitos evidenciam as diversas expressões de desigualdade dessa sociabilidade capitalista, sendo necessário também, e agora com elevada prioridade, a busca pela garantia dos direitos fundamentais, anteriormente não garantidos pelo Estado Protetivo, isto através, do controle social protetivo.

Contudo, é preciso considerar que na ocasião da aprovação dessa legislação, o Estado brasileiro, capitaneado pela burguesia agrária-industrial, já tinha assumido abertamente a perspectiva neoliberal de governo, caracterizado pela mínima intervenção do Estado,

principalmente na área social, e a exacerbada liberdade aos mercados, o que acentua a função penal do Estado em detrimento da função social. Dessa forma,

[...] o ECA é processo e resultado. Reflete os anseios do neoliberalismo no cenário mundial e nacional [no sentido de reproduzir essa sociabilidade], mas também reflete a construção histórica de lutas sociais dos movimentos pela infância, dos setores progressistas da sociedade política e civil brasileira [na defesa dos direitos essencialmente humanos], da “falência mundial” do direito e da Justiça menorista e, também, das relações globais internacionais que se reconfiguravam diante do novo padrão de gestão flexível (SILVA, 2011, p. 109, grifo do autor).

O ECA também instaura uma descontinuidade dentro no controle sociopenal quando assegura garantias processuais-penais, como limites de intervenção do Estado (ÁVILA, 2017), semelhantes ao do Código Penal, como por exemplo:

[...] o devido processo legal; o princípio do contraditório; a ampla defesa; a presunção da inocência; a assistência judiciária; a presença dos pais e responsáveis nos procedimentos judiciais; ser informado das acusações e não responder; a confrontação de testemunhas; a interposição de recursos; a apelação para autoridades em diferentes instâncias hierárquicas; *habeas corpus* e outros direitos (SILVA, 2011).

As garantias processuais são rupturas importantes, pois limitam a ação judicial e não deixam o adolescente e o jovem totalmente a mercê das decisões judiciais, como acontecia nos Códigos de Menores. Todavia, há uma continuidade com a discricionariedade agora imposta pela indeterminação do tempo da medida socioeducativa, sendo apresentado pela legislação apenas o tempo mínimo e o máximo (ÁVILA, 2017).

Com o ECA, há também uma modificação no entendimento de imputabilidade penal. No Código de Menores a imputabilidade estava relacionada a impunidade (SILVA, 2011), uma vez que, a intervenção não resultava em práticas retributivas, mas sim em ações assistencialistas. A nova legislação especial para crianças, adolescentes e jovens estabelece que indivíduos até 12 anos incompletos são consideradas crianças e são consideradas penalmente irresponsáveis e penalmente inimputável. Já os adolescentes são os indivíduos de 12 anos incompletos até 18 anos e esses, ao mesmo tempo em são considerados inimputáveis penalmente, são responsabilizados penalmente de acordo com as medidas previstas no ECA. Cabe destacar que essas definições etárias de criança e adolescente romperam com os termos estigmatizantes tão utilizados nos sistemas de atendimentos anteriores, como por exemplo ‘delinquente’, ‘desassistido’, ‘menor’, ‘abandonado’, etc.

Como resposta a esse ato infracional o ECA estabelece a aplicação de MSE e,

juntamente a elas, quando necessário, medidas protetivas¹⁷. Nesse sentido, a MSE “[...] representa o exercício do poder coercitivo [controle sociopenal] do Estado, implicando necessariamente em uma limitação ou restrição de direitos e de liberdade.” (SPOSATO, 2015, p. 47), respeitando as garantias processuais mínimas.

As MSE estabelecidas são, das mais brandas às mais severas: advertência; obrigação de reparar o dano; Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Liberdade Assistida (LA), semiliberdade, internação. Destaca-se que essa decisão jurídica deverá pautar-se na capacidade de cumprimento, na gravidade e nas circunstâncias do ato infracional (BRASIL, 1990, art. 112, § 1º).

As MSE podem ser divididas em duas grandes categorias: as realizadas com restrição de liberdade, ou seja, em meio aberto; e as realizadas com privação de liberdade, isto é, as executadas em meio fechado. Abaixo está um quadro que sintetiza essa composição.

Quadro 1 – Síntese da autora sobre Medidas Socioeducativas estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente

	Medida Socioeducativa	MSE já existia?	O que determina?	Artigos do ECA
MEIO ABERTO	Advertência	Foi regulamentada pelo artigo 14 do Código de Menores de 1979	Consiste em um aviso repressivo da autoridade judiciária, expressa em termo e assinada.	Artigo 115
	Obrigação de Reparar o Dano	Foi inspirada no Código Penal	Versa sobre o ressarcimento ou na restituição de bem patrimonial danificado em virtude do ato infracional	Artigo 116
	Prestação de Serviços à Comunidade	Está regulamentada no Código Penal, artigo 43.	Ela equivale a realização de tarefas gratuitas em prol da sociedade, em entidades públicas ou privadas, por período não excedente há seis meses. E uma das medidas socioeducativas mais determinadas judicialmente.	Artigo 117
	Liberdade Assistida	É uma das intervenções mais antigas realizada pelo Estado, prevista no Código de Menores de 1923 como Liberdade Vigada e no Código de Menores de 1979 como Liberdade Assistida.	Essa MSE é adotada quando se percebe a necessidade de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. Ela expressa-se por um atendimento realizado por estabelecimento qualificado, por um prazo mínimo de seis meses, podendo ser prorrogada ou substituída.	Artigos 118 e 119

¹⁷ As medidas protetivas serão aplicadas sempre que os direitos da criança e do/a adolescente forem ameaçados ou violados. (BRASIL, 1990, Arts. 98; 101; 105).

MIEIO FECHADO	Semiliberdade	Era prevista no artigo 39 do Código de Menores de 1979 como uma medida assistencial, e também está regulamentada no Código Penal no artigo 33.	Consiste em uma privação parcial de liberdade, podendo ser realizadas atividades externas.	Artigo 120
	Internação	Foi regulamentada no Código de Menores de 1979 no artigo 40 e 41	É a intervenção mais antiga realizada pelo Estado, correspondente a institucionalização. Desse modo, equivale a privação total de liberdade. Essa MSE deve respeitar os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito a condição singular de desenvolvimento dos/as adolescentes.	Artigos 121 à 125.

Fonte: Elaborado pela autora, (BRASIL, 1990; SILVA, 2011).

Como se pode perceber, as MSE possuem caráter retributivo e coercitivo e decorrem de uma construção histórica presente nos Códigos de Menores e no Código Penal, não evidenciando importantes rupturas de intervenção. Assim, “[...] todas as medidas socioeducativas desempenharam ou desempenham um importante papel no controle sociopenal do adolescente, determinado pelo poder estatal, que confere garantias e continuidades às relações sociais de produção da sociedade.” (SILVA, 2011, p. 200).

Todavia, além de manter o controle sociopenal, através do sistema de responsabilização penal, com seus pressupostos especiais, o ECA também reconhece as crianças, os adolescentes e os jovens como indivíduos possuidores de direitos fundamentais que devem ser garantidos pela sociedade, pela família e pelo Estado. Essa contradição do ECA, entre punição e proteção, muitas vezes causa equívocos de compreensão dessa legislação. Atualmente no país, há duas correntes de interpretação do ECA (ÀVILA, 2017).

A primeira compreende a intervenção dessa legislação especial como totalmente protetora. Reconhece ‘a medida socioeducativa enquanto um bem, um direito fundamental para o adolescente e para o jovem’. Entende a MSE como um modo de assegurar a garantia do acesso aos direitos humanos, através do atendimento pedagógico. Essa primeira interpretação é perversa, pois reconhece e legitima que esse público é invisível em seus direitos, sendo necessário o cometimento de uma infração, para que sejam assegurados os seus direitos fundamentais.

Tornam-se visíveis porque denunciam [através do ato infracional] a sua realidade e, por extensão, a do próprio sistema: o seu não-pertencimento e a sua exclusão social criam uma visibilidade agressiva, que transmite aquilo que são enquanto símbolo. Por outro lado, sua condição de vulnerabilidade, de violação de direitos mantém-se invisível. O resultado é uma visibilidade perversa, onde apenas o problema em sua

forma de expressão é conhecido pela população como um todo, enquanto mantém-se oculta a realidade social que conduziu a ele (SALES, 2007, p. 105).

Essa perspectiva nega a natureza coercitiva da medida socioeducativa e acaba por legitimar e justificar, através de eufemismos, o controle sociopenal sobre o adolescente, “[...] naturalizando a violência decorrente dessa proposta, que restringe e priva direitos humanos.”. Funda-se assim, o fenômeno da assistencialização da socioeducação, que consiste na atualização do tutelismo do Código de Menores, na qual a intervenção do Estado, inclusive através da privação e restrição de liberdade, é justificada devido à situação em que se encontra o indivíduo (ÁVILA, 2017, p. 53).

A segunda perspectiva de análise reconhece que a MSE é a intervenção da face punitiva do Estado, enquanto legitimadora do controle sociopenal e da manutenção da ordem societária. Isso é fundamental para que se rompa com a “[...] ideia tutelar, ainda muito presente no Sistema Socioeducativo, de que se busca fazer o bem por meio da medida socioeducativa, cuja aplicação visa responsabilizar diante do ato infracional cometido.” (TEJADAS, 2007, p. 60).

Nesse entendimento, é importante destacar que a natureza sancionatória da medida socioeducativa ‘não exclui’ a obrigação do Estado, da família e da sociedade em ‘garantir os direitos fundamentais desse público’, conforme prevê a Constituição e as legislações internacionais do qual o país é signatário, uma vez que, o adolescente e o jovem que cumprem medida socioeducativa ‘não deixam de ser credores de direitos’. Nesse sentido,

O programa de atendimento socioeducativo teria a tarefa ética e jurídica de possibilitar o acesso à direitos violados ou não atendidos até então na vida dos adolescentes [e dos jovens]: educação, saúde, cultura, esporte, lazer, convivência familiar e comunitária [...] (COSTA, 2014 *apud* ÁVILA, 2017, p. 33)¹⁸.

Percebe-se que ECA, materializado através do programa de atendimento socioeducativo, reconhece as crianças, os adolescentes e os jovens como sujeitos de direitos de acordo com a sua condição de desenvolvimento, e, do mesmo modo, responsabiliza os adolescente e jovens pelo ato infracional praticado, submetendo-os a sanções coercitivas. Não se pode mascarar essa contradição do ECA, pois corre-se o risco de excluir as reais intenções da classe dominante, ou seja, a manutenção dessa sociabilidade.

Isto exposto verifica-se que as mudanças econômicas, políticas e sociais trouxeram alterações significativas no âmbito infanto-juvenil. A instauração do processo democrático referendou a defesa dos direitos políticos, civis e sociais e, por outro lado, intensificou a contrarresposta do capitalismo com a mudança de ciclo de acumulação capitalista, do Estado

¹⁸ COSTA, Ana Paula Motta; et al. **Medidas socioeducativas: gestão da execução**. Porto Alegre: Marcavisual, 2014.

de Bem Estar Social para o neoliberalismo, que teve como principal pressuposto a redução da intervenção Estatal. A legislação especial infanto-juvenil expressou esse movimento contraditório da sociedade capitalista e, desse modo, a contradição entre proteção e punição. Se por um lado ela inovou preconizando pressupostos de direitos e cidadania para os cidadãos em situação singular de desenvolvimento, também manteve a execução do controle sociopenal essencial a existência dos valores do capitalismo, uma vez que, não teve por objetivo instigar a mudança de sociabilidade, mas de chegar o mais próximo de possibilidades de cidadania a essa população nessa sociedade desigual. Destarte, isso fez com que alguns aspectos da doutrina anterior fossem superados ou atualizados irrigando os pressupostos fundamentais do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, esse capítulo explicitou como se compreendia e, a partir disso, como se propunha e executava o atendimento em relação à parcela da população que corresponde às crianças, os adolescentes e os jovens, e que aconteceu de forma diferente em cada contexto sócio-histórico, político e econômica do Brasil. Permitiu verificar que a intervenção do Estado e da sociedade ocorria e ocorre de acordo com os interesses da sociabilidade capitalista.

Nos primeiros séculos demonstrou-se a invisibilidade desse público, tendo sua importância reconhecida apenas para a exploração e/ou escravização de sua mão de obra. Em momento posterior, sua visibilidade foi reconhecida, mas enquanto um problema social a ser estudado, tratado, tutelado e regulado, para que não se desordena a sociabilidade capitalista. E por fim, o reconhecimento e a visibilidade dos seus direitos fundamentais, como o resultado contínuo das lutas de classes, e a instauração da responsabilização penal juvenil, enquanto controle sociopenal do capital na vida de adolescentes e de jovens.

3 AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE MEIO ABERTO: DA LEI AO ATENDIMENTO INTEGRAL E ARTICULADO

O Estatuto da Criança e do Adolescente promoveu, juntamente com a Constituição Federal de 1988, um novo momento para a intervenção do Estado e da sociedade na vida dos adolescentes e jovens em cumprimento de MSE. Atualmente, o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) materializam os pressupostos estabelecidos nessas normativas e as complementam de acordo com as novas demandas da realidade concreta.

Nesse sentido, esse capítulo visa compreender cada um desses sistemas, bem como apresentar os aspectos em que se relacionam, ou não, com ênfase no que se refere a operacionalização/execução das MSE de meio aberto. Para isso, ele será dividido em dois tópicos. O primeiro tratará do processo histórico de construção e das principais características de cada sistema mencionado. É preciso considerar, desde o início, que não há como separar esses sistemas na realidade concreta, apenas é possível realizar esse desafio a nível pedagógico de análise, o que aqui será feito. O segundo tópico apontará indicativos dos pontos de convergência e divergência desses sistemas na trajetória de operacionalização das MSE de meio aberto.

3.1 SGD, SINASE E SUAS: CONHECENDO OS SISTEMAS QUE COMPÕE O ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

O ECA despontou uma nova perspectiva ética, política e jurídica com o reconhecimento de que todos os sujeitos infanto-juvenis de direitos e deveres em condição peculiar de desenvolvimento, como também quando regulamentou a responsabilização penal juvenil para os adolescentes e jovens que infringiram as legislações. Nesse sentido, esse público, por estar nessa fase da vida, necessita de ações que promovam sua proteção integral, tendo a família, o Estado e a sociedade como responsáveis por essa proteção.

Todavia, o ECA pouco tratou sobre a materialização de uma Política de Atendimento, até porque, não era de sua alçada legislar sobre a organicidade dos direitos infanto-juvenis. Dessa forma, foram criados sistemas de atendimentos que trataram de operacionalizar a política de atendimento proposta nessa legislação, principalmente no que se refere ao atendimento aos

adolescentes e jovens em conflito com a lei. São eles: o SGD, o SINASE e o SUAS¹⁹. Desse modo, por opção metodológica, esses sistemas serão abordados de modo isolado para que seja possível compreendê-los em suas particularidades, entretanto é preciso enfatizar que eles são imbricados na realidade concreta.

O ECA tratou de modo insipiente sobre a política de atendimento destinada ao seu público alvo. Apresentou indicativos importantes estabelecidos nos artigos 86 ao 89. O artigo 86 dispõe que o atendimento deve ser realizado através de um “conjunto de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 1990).

Essas ações, conforme o artigo 87, devem ser pautadas nas linhas de políticas sociais básicas (saúde, educação, habitação, cultura, etc.); de políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, aos que necessitarem; de serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial para os sujeitos infanto-juvenis que foram vítimas de violação de direitos; de serviços de identificação e localização de pais/responsáveis e crianças/adolescentes desaparecidos (BRASIL, 1990).

Devem ser pautadas ainda nas linhas de proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos; de políticas e programas destinados a prevenir/abreviar o tempo de afastamento da convivência familiar e comunitária, bem como garantir o pleno exercício desse direito; de campanhas de adoção e tutela, especificamente, inter-racial, de crianças maiores ou adolescentes, de grupos de irmãos, de crianças e adolescentes com necessidades específicas de saúde ou com deficiências (BRASIL, 1990).

Essas ações ainda dispõem de diretrizes de atendimento, conforme o artigo 88: municipalização do atendimento; criação de conselho deliberativos e controladores dos direitos desse público em todas as esferas de governo; criação e manutenção de programas específicos com descentralização político-administrativa; manutenção de fundos em cada ente federado vinculados aos respectivos conselhos de direitos; *integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social para atendimento inicial à adolescente a quem se atribua a autoria de ato infracional*; integração operacional dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e executores das políticas sociais básicas e da Assistência Social para atendimento do público em programas de acolhimento familiar ou institucional; mobilização da opinião pública e participação da sociedade (BRASIL, 1990, grifo nosso).

¹⁹ Esse sistema, ao contrário dos sistemas mencionados anteriormente, não atende apenas crianças, adolescentes e jovens, mas é destinado a quem dele precisar (BRASIL, 1988, art. 203).

Esse esqueleto da política de atendimento proposto no ECA não foi suficiente para que sua concepção se efetivasse de modo transversal nas políticas públicas, principalmente, nas políticas sociais. Nesse sentido, ocorreram movimentos de discussão sobre estratégias de fortalecimento, as lacunas e os desafios do ECA, e principalmente sobre a organização de um Sistema de Atendimento.

Essas discussões, em princípio, ocorreram de modo mais amplo quando se tratavam dos direitos humanos nos seminários de avaliação e planejamento do Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC), no Recife, em parceria com o *SavetheChildrenFund*, do Reino Unido (NOGUEIRA NETO, 2005). Essas discussões foram ampliando-se e chegaram à Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (ANCED) e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), ambos reconhecendo a importância de um sistema especializado e integrado de promoção e proteção dos direitos do público infanto-juvenil (NOGUEIRA NETO, 2005).

Esse sistema foi tema da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1999 e de outras conferências, encontros e oficinas ao longo dos anos 2000²⁰. Ressalta-se que movimentos de discussões sobre direitos sociais não ocorreram apenas no âmbito dos direitos das crianças e dos adolescentes, mas em outras políticas sociais, como por exemplo, a Política de Assistência Social.

Nesse contexto, a alternativa encontrada, como estratégia de fortalecimento das concepções do ECA, foi a elaboração, de modo deliberativo, das Resoluções n. 112, 113 e 117 de 2006, do CONANDA, implementando o Sistema de Garantia de Direitos. Nesse horizonte, a Resolução n.12 apresenta os parâmetros para a formação continuada dos operadores do SGD; a Resolução n.113 trata dos parâmetros para a institucionalização e para o fortalecimento do SGD; e por fim, a Resolução n.117 realiza algumas alterações na resolução anterior.

Destaca-se que o ECA em nenhum momento trata especificamente do SGD, no que se refere à sua nomenclatura. A criação desse sistema é uma inferência realizada principalmente a partir dos artigos já referidos (86 à 90 do ECA), como estratégia de fortalecimento e articulação das ações em promoção e defesa dos direitos infanto-juvenis. Desse modo, as Resoluções do CONANDA não têm características e força de lei, todavia ela tem caráter de exigibilidade importante no contexto jurídico do ECA.

²⁰ I Encontro Nacional de Aprimoramento do Sistema de Garantia de Direitos - Brasília, 2002; Oficina Sistema de Garantia de Direitos, articulando o Sistema e Aprimorando suas Estratégias de Capacitação – Brasília, 2003; V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Brasília, 2003; e VII Encontro do CONANDA com os Conselhos Estaduais, Distritais, Municipais das Capitais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar – Brasília, 2004 (CONANDA, 2006a).

O SGD constitui-se como um ‘projeto político’ (BAPTISTA, 2012) de articulação e integração de ações governamentais e não governamentais promovidas pelos três entes federativos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e pelos três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário (GARCIA; PEREIRA, 2014). Os integrantes desse Sistema devem exercer suas funções de modo articulado, em três eixos: Promoção, Controle Social e Defesa (CONANDA, 2006b).

O eixo da promoção tem a função, como o próprio nome já incita, de promover, formular e operacionalizar, através de diagnósticos situacionais, as políticas sociais que atendam às necessidades do público alvo, como, por exemplo, políticas de saúde, educação, habitação, entre outras. Essas ações podem ser operacionalizadas por entidades de atendimento governamentais ou não governamentais. Essas políticas de atendimento devem ser desenvolvidas de modo transversal e intersetorial com as outras políticas públicas. A promoção do direito infanto-juvenil é operacionalizada através de três tipos de programas serviços e ações públicas: aqueles destinados ao atendimento dos direitos humanos das crianças, adolescentes e jovens; aqueles de execução de medidas de proteção aos direitos humanos e aqueles de execução de medidas socioeducativas (MSE) (CONANDA, 2006b).

O eixo do controle social refere-se à vigilância das ações públicas de promoção e defesa dos direitos infanto-juvenis, verificando se “estão obedecendo as prioridades e necessidades [...] [do público alvo] de determinada localidade, especialmente o município, que é considerado como entidade básica de efetivação das políticas públicas [...]” (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p.38). É o “campo preferencial e peculiar das organizações representativas da população, isto é, da sociedade civil organizada para o exercício do controle e de construção de alianças entre organizações sociais.” (BAPTISTA, 2012, p. 195). Além das organizações da sociedade civil, nesse eixo também se encontra, como integrantes do SGD, as instâncias públicas e colegiadas próprias, como os conselhos de direitos e os conselhos setoriais de controle e formulação das políticas sociais.

O eixo da defesa é caracterizado, no artigo 6º, como “[...] a via de acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e aos mecanismos jurídicos de proteção legal [...]” (CONANDA, 2006b) para assegurar a efetividade e a eficácia dos direitos infanto-juvenis. Os integrantes desse eixo são formados basicamente pelo Judiciário, pelo Ministério Público, pelo Conselho Tutelar, pelas entidades de defesa dos direitos humanos, Defensoria Pública, Polícia Civil, Polícia Militar e ouvidorias (CONANDA, 2006b; PEREIRA JÚNIOR, 2012).

Há estudiosos da temática que defendem a ampliação desses eixos, acrescentando o eixo da instituição do direito e da disseminação do direito. O primeiro eixo refere-se à “[...] instância

na qual o ‘direito legal’ é instituído e onde é estabelecido o sistema normativo, configurado pelas leis e regras que norteiam as relações em sociedade [...]” (BAPTISTA, 2012, p. 191-192), sendo composta pelo Poder Legislativo de todos os entes federados. Destaca-se a importância desse integrante no SGD, pois é nesse espaço que são debatidas, deliberadas e aprovadas as leis e regras de uma democracia representativa, podendo ocorrer tanto no sentido do avanço, quanto no sentido do retrocesso. Já o segundo eixo “[...] objetiva preparar a sociedade como um todo para vivenciar a cidadania e, especificamente, discutir, contextualizar, em uma perspectiva crítica, a garantia desses direitos [...]” (BAPTISTA, 2012, p. 196). Ele busca o ato político de disseminar, formular, modificar modos de pensar a cultura de promoção, garantia e defesa dos direitos humanos infanto-juvenis. Constitui esse eixo os meios de comunicação e de formação, desde o ensino formal ou ensino informal.

É preciso considerar que esses eixos são realizados de modo articulado, em ações integradas entre os componentes do SGD. Do mesmo modo, os integrantes desse sistema podem assumir a execução de ações em eixos diferentes daqueles em que tradicionalmente lhes são atribuídos, como por exemplo, as campanhas de estímulo à adoção tardia, desenvolvidas pelo judiciário no Rio Grande do Sul (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL, 2016)²¹, atuando também no eixo de disseminação do direito.

Para a execução desses eixos existem alguns mecanismos estratégicos que são prioridades. São os mecanismos extrajudiciais de exigibilidade de direitos; o financiamento público de atividades do sistema de garantias; a formação dos operadores do sistema; o gerenciamento de dados e informações; monitoramento e avaliação das ações realizadas, e a mobilização social em favor da garantia dos direitos (CONANDA, 2006b, art. 24).

Logo, a competência desse sistema é instituir, promover, defender, controlar e disseminar a efetivação dos direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais, em sua integralidade, do público infanto-juvenil dentro do campo geral das políticas de Estado e das ações da sociedade (BAPTISTA, 2012; CONANDA, 2006b). É fundamental compreender que esse sistema surge como uma estratégia de fortalecimento e defesa dos direitos, pois em todos os espaços que estão os integrantes desse sistema, ou seja, espaços que devem haver a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, há uma disputa de interesses, de poder e de projeto societário; de um lado a defesa dos direitos, da coletividade e de uma nova ordem societária, de outro o ataque aos direitos, a manutenção do capital, enquanto produtor de desigualdades. Nesse sentido, no que tange a promoção e operacionalização das MSE, o SGD atua fortalecendo o

²¹ O Poder Judiciário do Rio Grande do Sul lançou em 2016 a campanha “Deixa o amor te surpreender”, que estimula a adoção tardia de crianças e adolescentes.

aspecto de que o adolescente e o jovem que cumprem medida socioeducativa ‘são credores de direitos fundamentais’, conforme prevê o ECA.

Em síntese, o SGD é mais um ‘sistema estratégico’, de garantia dos direitos infanto-juvenis, do que propriamente um ‘sistema de atendimento direto’ (NOGUEIRA NETO, 2005). Ele se materializa através das ações dos seus agentes nas políticas públicas. Essa estrutura “[...] não contempla uma política setorial apartada, mas ressalta a perspectiva de integralidade da ação, que deve cortar transversal e intersetorialmente todas as políticas públicas [...]” (BAPTISTA, 2012, p. 190). Logo, a articulação entre os integrantes do SGD deve ser intersetorial, interinstitucional e intermunicipal.

Assim como o SGD, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) surgiu no mesmo período, a partir da discussão sobre a operacionalidade do ECA, todavia agora no âmbito da execução de MSE de privação e restrição de liberdade e enquanto subsistema do SGD. Percebeu-se a

[...] ausência de uma resolução mais específica para a execução das medidas socioeducativas. A falta de um referencial normativo mais preciso prestava-se à discricionariedade demasiada e à disparidade entre realidades e jurisdicionais: cada juiz, em contextos distintos desse país, interpretava e aplicava a lei de acordo com seus referenciais de interpretação, resultando em disparidade de procedimentos e de intervenções materialmente constituídas (COSTA, 2014, p. 29).

Desse modo, o CONANDA, atendendo a sua função normatizadora e articuladora sobre a política de atenção à infância e adolescência e visando o preenchimento dessa lacuna, promoveu a discussão articulada dos integrantes do SGD, durante o ano de 2002, em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e com o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD) (NOGUEIRA NETO, 2005). Foram realizados encontros nacionais, estaduais e regionais, primeiramente para discutir sobre a proposta de lei de execução de MSE realizada pelo ABMP, como também discutir parâmetros e diretrizes para a execução das MSE. Como resultados desse processo foram elaborados dois documentos: um documento teórico-operacional de execução de MSE e um projeto de lei (KIRCH, 2015).

O documento teórico-operacional foi instituído através da Resolução n. 119 de 11 de dezembro 2016 do CONANDA (CONANDA, 2006c;2006d). Ele trata da análise da realidade, ou seja, o marco situacional do período de criação e discussão da temática; sobre a integração das políticas públicas na consolidação do sistema; sobre os princípios e os marcos legais do SINASE; sobre sua operacionalização e gestão; sobre os parâmetros para a gestão pedagógica de atendimento; sobre o financiamento e sobre o monitoramento e a avaliação. Destarte, ele

representou “[...] um avanço significativo na área, porém entendeu-se conveniente a positivação do SINASE, para que tivesse uma força vinculativa maior com os atores da Socioeducação” (KIRCH, 2015, p. 68).

Nesse sentido, a resolução do CONANDA transformou-se no projeto de Lei n.1627/2007, escrito por Paulo Vannuchi, Secretário Especial dos Direitos Humanos (KIRCH, 2015), e após cinco anos de discussões e deliberações na Câmara dos Deputados, foi sancionada, pela presidente Dilma Rousseff, enquanto Lei n. 12.594 em 18 de janeiro de 2012, instituindo o SINASE.

Nessa transição entre resolução teórico-operacional do CONANDA e lei que instituiu SINASE não houve uma perda na essência em implementar parâmetros de regulação da execução das MSE calcadas no SGD. Isso quer dizer, de grosso modo que, o conteúdo proposto não foi perdido, dando ênfase para a dimensão da garantia dos direitos ao invés da dimensão da responsabilização, apesar desta estar intrínseca na socioeducação. Entretanto, teve seu conteúdo teórico-operativo enxugado, dando maior ênfase para a normatização, reduzindo os princípios políticos de implementação do sistema.

Isso se torna mais explícito na comparação entre os dois documentos no que tange a definição do sistema. A Lei 12.594/2012 compreende o SINASE, no artigo 1º, como

[...] o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvam 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 adolescentes em conflito com a lei (BRASIL, 2012).

Já a Resolução n. 119/2006, entende por SINASE o

[...] o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, *de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo*, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa. Esse sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público (CONANDA, 2006c, grifo nosso).

Nota-se que há uma subtração no caráter político, jurídico, pedagógico, financeiro e administrativo na definição do sistema. Essa supressão ocorre em outros momentos dessa transição normativa, como por exemplo, na diminuição dos princípios de orientação de

implementação do sistema²², na redução da equipe mínima²³, na redução de conteúdo sobre a gestão pedagógica do atendimento socioeducativo²⁴ à efetivação do Plano Individual de Atendimento (PIA)²⁵. Esse fato demonstra a discussão, a disputa de poderes e de projetos societários presentes no Poder Legislativo, que desconsideraram elementos políticos importantes, construídos pelos integrantes do SGD.

Embora, a Lei 12.594/2012 seja mais enxuta, sua criação foi fundamental para instituir a organicidade da execução das MSE, pois possui maior exigibilidade de implementação do que a Resolução 119/2006 e, desse modo, é um importante instrumento legal de implementação e organização do SINASE. Á vista disso, é importante considerar essas duas normativas não se contradizem, muito pelo contrário, a Lei 12.594/2012 deriva da Resolução 119/2006, e desse modo, elas se complementam quando tratam do SINASE. E é nesse sentido de conjunto que o SINASE é entendido nessa análise.

Essas legislações instituem o SINASE que regulamenta a execução das MSE destinadas os/as adolescentes que praticaram atos infracionais, desde aplicação, a infraestrutura até a metodologia aplicada. Seus objetivos são definidos na Lei n. 12.594/2012.

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 (BRASIL, 2012, art.1º, §2, grifo nosso).

Nota-se que os objetivos definidos por essa legislação evidenciam a atuação tanto do Estado protetivo, nos limites do capitalismo, quanto do Estado penal; dando maior ênfase para o segundo, uma vez que há dois objetivos destinados à responsabilização.

Para operacionalizar esses objetivos, o SINASE estabelece para cada ente da federação competências na execução das MSE. Destaca-se que compete a União formular e coordenar a execução da política socioeducativa, já para os estados e municípios compete a criação, manutenção e coordenação dos respectivos Sistemas de Atendimento Socioeducativo. Também

²² No documento teórico-operativo havia dezesseis princípios de atendimento socioeducativo, cinco deles foram mantidos enquanto princípios da Lei 12.594 (legalidade, excepcionalidade, brevidade, individualidade, prioridade absoluta), alguns dos demais foram incorporados de outras formas na legislação (descentralização político-administrativa, incompletude institucional, etc.). Além disso, foi acrescentado o princípio da proporcionalidade. Todavia, enquanto quantidade de princípios houve uma redução considerável.

²³ A resolução 119/2006 prevê a composição de quadro pessoal mínimo para cada modalidade de medida socioeducativa. Já a Lei 12.594/2012 instituiu uma equipe mínima interdisciplinar composta por profissionais da saúde, educação e assistência social, independentemente da MSE.

²⁴ O documento teórico-operativo destinava um capítulo para tratar da gestão pedagógica do atendimento. Estabeleceu diretrizes, dimensões básicas e parâmetros para o atendimento socioeducativo.

²⁵ Esse instrumento pedagógico ainda será abordado nesse capítulo.

é necessário que cada ente federado elabore seu o Plano de Atendimento Socioeducativo, assim como realize o co-financiamento do Sistema Socioeducativo. Outro aspecto importante que o SINASE apresenta é a delimitação de competência ao Estado, no que se refere à execução da MSE de privação de liberdade, conhecida como meio fechado, e ao Município na execução da MSE com restrição de liberdade, chamada de meio aberto.

Para a execução das MSE o SINASE (2012) estabelece princípios básicos:

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; 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 (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Nota-se que os princípios elencados acima, tratam muito mais da dimensão jurídica da medida socioeducativa, do que de sua dimensão política e social. Nesse sentido, como complementar aos princípios da Lei 12.594/2012 (BRASIL, 2012), a Resolução 119/2006 (CONANDA, 2006c) apresenta outros princípios fundamentais: o respeito aos direitos humanos; a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado na promoção e defesa dos direitos dos adolescentes e jovens; o entendimento dos adolescentes e jovens enquanto em situação peculiar de desenvolvimento; prioridade absoluta; respeito ao devido processo legal; incolumidade, integridade física e segurança; incompletude institucional; garantia de atendimento especializado; municipalização do atendimento; descentralização político administrativa; gestão democrática e participativa; a co-responsabilidade no financiamento e por fim, a mobilização da opinião pública (CONANDA, 2006c).

Destacam-se nessa análise dois princípios: municipalização do atendimento e a incompletude institucional. Assim como o ECA no artigo 88, o SINASE apresenta a municipalização enquanto uma premissa fundamental no atendimento socioeducativo. A municipalização refere-se ao atendimento realizado no âmbito dos “[...] limites geográficos do município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes [e jovens] atendidos.” (CONANDA, 2006c, p. 29).

Dentro desse contexto, a municipalização das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade é ainda mais premente, uma vez que elas têm

como *locus* privilegiado o espaço e os equipamentos sociais do Município (CONANDA, 2006c, grifo do autor).

Esse princípio estimula e facilita as relações intersetoriais e interinstitucionais na busca pela garantia da proteção social, pois se entende que as instituições dependem da relação uma com as outras. É nesse sentido que se destaca outro princípio do SINASE: a incompletude institucional. Ela compreende que as instituições, assim como, os programas de atendimento socioeducativos, não são completos em si mesmos, necessitam estar articulados com as demais políticas públicas, principalmente, com as políticas sociais, para possibilitar o acesso aos direitos. É nesse sentido que, “[...] demanda a efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos os adolescentes e jovens.” (CONANDA, 2006c).

Para pactuar, acompanhar e implementar essa intersectorialidade entre as políticas sociais na execução da MSE, principalmente no que se refere ao objetivo II da Lei 12.594, art.1º, §2, o SINASE implementa o PIA. Ele é um instrumento fundamental na “[...] previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente [...]” (BRASIL, 2012). Ele deve ser construído em conjunto com o adolescente ou jovem e sua família,

[...] a partir das demandas dos adolescentes, considerando os contextos social e familiar em que vive, o enfoque interdisciplinar e o incentivo ao protagonismo do adolescente. Deve constar a identificação do adolescente e sua família, sua história de vida e trajetória em outras instituições ou serviços de atendimento, atividades de participação social, sua convivência comunitária, suas potencialidades, habilidades e aspirações (CONANDA, 2016c, p. 60).

Todavia, é preciso atenção a dois aspectos do PIA. O primeiro diz respeito à limitação das atividades socioeducativas desenvolvidas naquelas acordadas no momento da elaboração inicial do instrumento. É preciso compreensão de que o PIA é um documento dinâmico e flexível que deve ser “[...] preenchido gradualmente, com a finalidade de compreender, ao longo do acompanhamento, as circunstâncias de vida do adolescente.” (CONANDA, 2016c, p. 60). O segundo diz respeito ao descumprimento dos acordos efetivados através do PIA, que poderá levar o adolescente ou o jovem à execução de uma medida socioeducativa mais severa, o que evidencia o controle sociopenal que compõe a MSE. Desse modo, assim como a medida socioeducativa em si, o instrumento que materializa suas ações também é composto pela contradição inerente a sua existência: proteção e responsabilização.

A política social que mais se relaciona com os dois o SGD e com o SINASE, quando se trata das MSE de meio aberto é a Política de Assistência Social. Ela é integrante da Seguridade Social juntamente com a política de Saúde e a política de Previdência Social. Esse

modelo de seguridade é assumido pelo país a partir da Constituição de 1988, e constitui-se de “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social [...]” (BRASIL, 1988, art. 194). A política de Saúde é de caráter universal e não contributiva. Já a Previdência é de caráter contributivo, ou seja, é preciso que as pessoas, para terem acesso aos seus benefícios, contribuam para o seu fundo financeiro. E a última, Assistência Social é considerada uma inovação, pois é prestada a quem dela necessitar, sem nenhuma contrapartida do usuário.

A partir disso, a política de Assistência Social teve sua Lei Orgânica n. 8.742 implantada em 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição, sendo a última política social integrante da Seguridade Social a ter sua regulamentação. Esse processo tardio de implementação da política de Assistência Social se realizou em virtude do percurso em que o Brasil teve como agenda econômica, política e social as orientações de recorte neoliberal, ou seja, o enxugamento dos gastos governamentais em defesa do livre comércio.

Apesar dessa orientação neoliberal de Estado, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi regulamentada em 1993 com objetivo de promover a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos. A proteção social

[...] visa a proteção à família, à maternidade, à infância, à *adolescência* e à velhice; o *amparo às crianças e aos adolescentes* carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: *a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência* reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993a, grifo nosso).

Já a vigilância socioassistencial tem por finalidade a análise da capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades e violações de direitos de acordo com cada território. E a defesa dos direitos busca garantir o pleno acesso aos direitos socioassistenciais.

A operacionalização da política de Assistência Social começou em 2003, num dos principais espaços de participação popular, na 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, durante o debate sobre os dez anos da LOAS, que teve por principal resultado a deliberação pela implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (LOPES, 2016).

O SUAS é um “[...] sistema de gestão técnico-político complexo e em construção, que envolve estruturas verticais e horizontais de gestão dos serviços, sujeitos e culturas institucionais, instâncias de deliberação e controle social, agentes públicos e trabalhadores [...]” (LOPES, 2016, p. 271), com a responsabilidade de operar ações, programas e serviços da

política de Assistência Social. Visa prover os mínimos sociais aos cidadãos, através de um conjunto integrado de ações públicas e da sociedade, tendo em vista o atendimento das necessidades básicas da população (BRASIL, 1993a).

É preciso fazer uma consideração quanto ao que se entende por mínimos sociais e por necessidades básicas. Essas terminologias não são equivalentes. Enquanto mínimos sociais remete a conotação de menor, ínfimo, o básico corresponde aquilo que serve de base de sustentação de algo. Nesse sentido, entende-se que é basilar para a Política de Assistência Social a existência das necessidades sociais a serem satisfeitas, e que essas necessidades serão providas a partir de intervenções mínimas, residuais, em consonância aos pressupostos do neoliberalismo (PEREIRA, 2011). Assim, que os direitos sociais e a proteção integral dos adolescentes em conflito com a lei serão executados nos limites da sociabilidade capitalista.

Em 2004, a criação do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MSD) impulsionou o processo de regulamentação e foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que reafirma o modelo de gestão universal, descentralizada e com participação social. Já em 2005 é aprovada a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) que regulamenta a PNAS e organiza as competências de cada ente federado. Tem-se também, em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS para regulamentar a composição da equipe mínima da política, para organizar o plano de carreira e para incentivar a qualificação dos profissionais.

A organização do SUAS tem por diretrizes a descentralização político-administrativa, a participação da população e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social. Essas diretrizes organizacionais já estavam balizadas nos pressupostos da Constituição de 1988, e foram incorporadas na organização desse sistema. Outras características importantes dessa política de proteção social são os elementos basilares de atendimento. Destacam-se entre eles a matricialidade sociofamiliar, a territorialidade e a integração das políticas sociais e econômicas que visam romper com o caráter de individualização do atendimento (BRASIL, 2004).

A matricialidade sociofamiliar expressa a centralidade das intervenções sociais de proteção social na família, sendo ela o núcleo básico de convívio social. A territorialidade, para além de uma delimitação geográfica, é o espaço no qual se constrói o dia a dia dos indivíduos, suas relações, seus vínculos cotidianos, as disputas, as contradições, os conflitos. Desse modo, a compreensão do território de intervenção permite “[...] compreender a forma como as relações sociais se materializam num determinado espaço, as oportunidades e a exposição a riscos [...]” (BRASIL, 2011b, p. 29). Por fim, a intersectorialidade é elemento fundamental para a

materialização das intervenções, pois permite uma visão da totalidade da realidade social dos usuários, possibilita ações e intervenções coletivas de diferentes setores e política sociais, articulando saberes e experiências.

Os serviços que materializam em suas ações esses pressupostos são normatizados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009). Esses serviços estão organizados por níveis de proteção e complexidade, conforme o quadro abaixo:

Quadro 2 – Organização dos serviços por nível de complexidade do SUAS

Serviços de Proteção Social Básica	Serviços de Proteção Social Especial	
	Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF;		
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI;	Serviço de Acolhimento Institucional (abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem e Residência Inclusiva)
Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.	Serviço Especializado em Abordagem Social	Serviço de Acolhimento em República;
	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	

Fonte: Adaptado pela autora (BRASIL, 2009).

Os serviços que compõem a Proteção Básica tem por objetivo o caráter preventivo por meio da antecipação de situações de risco. Sua referência para serviços é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e a rede conveniada do território. Já os serviços de Proteção Especial são direcionados à intervenção em questões mais agravadas, como por exemplo, violência física e psicológica, quando o indivíduo tem seus direitos violados. Essa proteção está dividida em dois graus de complexidade, média e alta, de acordo com a especialidade ofertada no atendimento. Sua referência para serviços é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e a rede conveniada do território.

Como se pode notar, a execução das MSE está localizada na Proteção Especial de média complexidade, no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Esse serviço tem por finalidade promover a atenção socioassistencial e o acompanhamento aos sujeitos em cumprimento de MSE de meio aberto, criando para a construção/reconstrução de projetos de vida que promovam a ruptura com a prática de ato infracional e fortaleça a convivência familiar e comunitária, entre outros objetivos (BRASIL, 2009).

Ele precisa ofertar três tipos de seguranças socioassistenciais para seus usuários: de acolhida, de convivência familiar, comunitária e social, e de desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social. A segurança de acolhida deverá garantir um ambiente que favoreça o diálogo e estimule os usuários e sua família a expressar suas demandas e interesses. A segurança de convivência familiar, comunitária e social que se refere ao acesso aos serviços socioassistenciais, como também as demais políticas setoriais e a convivência familiar e comunitária. E por fim, a segurança ao desenvolvimento da autonomia que deve estar pautada na construção e reconstrução de projetos de vida, de desenvolvimento de potencialidades, de disponibilidade de informações sobre direitos, de oportunidades de escolhas e tomadas de decisões, entre outras ações (BRASIL, 2009).

A municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto foi realizada em 58% dos municípios brasileiros em 2014. Os CREAS possuíram a maior porcentagem de execução do serviço de MSE com aproximadamente 55%. A ocorrência na sede do município, em outra esfera pública ou ainda na rede conveniada aproximou-se de 44%²⁶ (BRASIL, 2015). Portanto, é evidente a efetivação da municipalização do atendimento socioeducativo na maior parte dos municípios do país, sendo sua maior efetividade nos CREAS, através do Serviço de Proteção Social a Adolescentes e Jovens em cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC). Logo, esse serviço torna-se fundamental na operacionalização tanto do SGD, quanto do SINASE, quando refere-se as MSE de meio aberto.

Como ficaram evidente, os três sistemas apresentados possuem particularidades na operacionalização e na sua finalidade. Contudo, ambos tratam do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, uns de maneira mais específica outros de maneira mais abrangente. Desse

²⁶ Em números: dos 5752 municípios brasileiros, 3303 municipalizaram o atendimento socioeducativo. Desse total, 1829 operacionalizam o serviço de MSE de meio aberto nos CREAS, 931 operacionalizam na sede do município, 397 realizam em outra esfera pública, 146 realizam na rede conveniada. Não responderam ao questionário 1598 municípios e 851 não realizam atendimento socioeducativo (BRASIL, 2015).

modo, apresentam uma relação, ora de modo convergente, ora de modo divergente, desde a sua compreensão, reconhecimento da realidade e até a sua operacionalização. Essa relação será analisada no subitem a seguir.

3.2 CONVERGENTES OU DIVERGENTES? QUAL A RELAÇÃO ENTRE O SGD, O SINASE E O SUAS?

O SGD, o SINASE e o SUAS tratam das MSE de meio aberto, em momentos de modo mais abrangente e em outros de maneira mais específica. Nesse subitem serão apresentados indicativos sobre as aproximações e/ou os distanciamentos dos caminhos percorridos por esses sistemas, desde o entendimento à operacionalização dessa modalidade de MSE.

É necessário destacar, no primeiro momento, que não são apenas esses três sistemas que tratam das MSE de meio aberto. O Sistema Único de Saúde (SUS), através da Portaria n. 1.082 de 23 de maio de 2014, criou a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de adolescentes em conflito com a lei, que estabelece critérios e fluxos para a operacionalização da atenção integral em saúde (BRASIL, 2016a). Já a política de educação, através da Resolução n. 3, de 13 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Educação, estabeleceu diretrizes nacionais para o atendimento escolar de adolescentes e jovens em cumprimento de MSE (BRASIL, 2016a). Desse modo, é preciso reconhecer a importância de estratégias das diferentes políticas sociais para atender as particularidades desse público. Ainda assim, os sistemas que mais vão operacionalizar o que está disposto no ECA sobre a execução da socioeducação em meio aberto são o SGD, o SINASE e o SUAS. Por isso a importância da análise de suas relações.

O primeiro ponto de convergência está relacionado ao processo de desinstitucionalização infanto-juvenil. Conforme já analisado no capítulo anterior, a história do atendimento aos adolescentes e jovens em conflito com a lei está estritamente ligada à história da política de assistência social. Em décadas passadas, os atendimentos para esse público eram realizados enquanto filantropia, caridade, benevolência, tutelismo e tinham por principal metodologia de intervenção a institucionalização/internação. Após esse período, com o advento da Constituição Federal (1988) e com o reconhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos, ampliados ao público infanto-juvenil de modo especial, houve mudanças no modo de atendimento a essa população. A criação do SUAS, com seus princípios organizativos, já apresentados, conjuntamente com o SINASE, quando prioriza o estabelecimento das MSE de meio aberto e com o SGD, na defesa, promoção e controle dos direitos, foram e são os

responsáveis por incentivar a desinstitucionalização desse público historicamente afastado do convívio social.

A história dos abrigos e asilos é antiga no Brasil. A colocação de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos em instituições para protegê-los ou *afastá-los do convívio social e familiar* foi, durante muito tempo, materializada em grandes instituições de longa permanência, ou seja, espaços que atendiam a um grande número de pessoas, que lá permaneciam por longo período – às vezes a vida toda. São os chamados, popularmente, como orfanatos, internatos, educandários, asilos, entre outros (BRASIL, 2004, grifo nosso).

Nesse sentido, o SGD, o SINASE e o SUAS foram e são fundamentais para o incentivo ao atendimento em meio aberto dos adolescentes e jovens em conflito com a lei e, para a aproximação da garantia de seus direitos fundamentais, inclusive a liberdade. Em consonância a isso, esses sistemas enquanto políticas sociais materializam os direitos sociais desse público. Logo, são constituintes da face protetiva do Estado, sendo ela o resultado da luta de classes e a forma mais próxima da cidadania na sociabilidade do capital. Ainda assim, elas são fundamentais para o controle social e para a reprodução dessa sociabilidade.

Nesse sentido,

[...] o Estado capitalista se vê obrigado a intervir na relação entre capital e trabalho, pois precisa mantê-la controlada para que consiga continuar a reprodução do atual sistema societário. Dessa forma, pode-se entender as conquistas no campo social como sendo, de um lado, fruto da intervenção do Estado na busca da manutenção da reprodução capitalista e, de outro, como fruto das resistências e lutas da classe trabalhadora por direitos (JACQUES, 2015, p. 26).

Contudo, quando se trata das MSE, esses sistemas também materializam os deveres desse público, e a face punitiva do Estado, fundamentado na responsabilização juvenil pela infração de uma normativa burguesa

[...] deve-se ter a clareza de que as políticas públicas e as sociais têm caráter duplo e contraditório vinculado a projetos políticos distintos, inseridos no sistema capitalista de produção, que assumem um discurso social, legalmente validado, porém, na prática, favorecem o capital [...] em detrimento dos direitos humanos compreendidos em sua amplitude. As políticas públicas se tornam, portanto, um campo de permanentes disputas entre interesses contraditórios (JACQUES, 2015, p. 55).

Evidencia-se novamente essa contradição entre punição e proteção nos sistemas, quando é verificada a intenção da garantia dos direitos, mas ao mesmo tempo à restrição da liberdade, com a imposição de uma frequência mínima para o atendimento do serviço socioassistencial de MSE.

[O serviço] 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. [...]O acompanhamento social ao adolescente em conflito com a lei [...] deve ser realizado de forma sistemática, com frequência mínima semanal que garanta o acompanhamento contínuo e possibilite o desenvolvimento do PIA (BRASIL, 2009, p, 34).

Logo, ambos os sistemas estão em uma relação dialética de proteção e punição. Isso não significa necessariamente que há um equilíbrio entre essas duas dimensões, muito pelo contrário. Percebe-se que, tanto o SGD, quanto o SINASE e o SUAS são frutos do tensionamento das lutas de classes. São resultados da participação dos trabalhadores nos espaços de deliberação das políticas sociais e surgiram para o fortalecimento do Estado protetivo.

O SGD surge enquanto deliberação do CONANDA como uma forma de preencher o esvaziamento sobre política de atendimento do ECA. O SINASE vem ao encontro do SGD, mas no que tange especificadamente das MSE e é deliberado pelo mesmo Conselho de Direitos, antes de tornar-se lei. Já a proposta do SUAS surge como resultado de uma Conferência Nacional, um dos espaços de participação e de deliberação da respectiva da política social. Portanto, todos esses sistemas surgiram no âmbito dos maiores mecanismos democráticos de participação e interlocução da classe trabalhadora com Estado: surgiram nos conselhos e nas conferências de direitos e de políticas sociais.

Nota-se assim que, existe um controle social exercido por parte do Estado sobre as classes subalternas na forma de proteção e punição, de acordo com os interesses do capital. Mas também há processos de controle social da sociedade para com o Estado (ALVES; ALMEIDA, 2013). E foi nesse movimento de resistência ao controle sociopenal do Estado, no ‘campo de batalha’ das classes sociais, que foram criados ou incorporados aos três sistemas mecanismos que enfatizam a dimensão protetiva, ao invés da face responsabilizadora das MSE. Mas é preciso considerar que em face de esse modo de produção, cujas relações de dominação operam nessa estrutura, mesmo que três sistemas direcionem a maior parte de suas intencionalidades para a garantia de direitos, a execução do serviço seguirá a mesma premissa inicial da contradição entre proteção e responsabilização.

Apesar dos sistemas convergirem no que se refere à contradição inerente às políticas sociais e as MSE, eles têm pequenas diferenças que devem ser sinalizadas. O SGD é um sistema transversal, mais estratégico de consolidação da perspectiva proteção integral, do que propriamente um sistema de atendimento, conforme já apontado. Ele tem por alvo de suas ações, a amplitude de todo o público infanto-juvenil.

O SINASE segue, enquanto derivação do SGD, o que já foi disposto sobre a proteção integral, todavia, acrescentando a particularidade do controle sociopenal imprescindível na

execução das MSE. Ele é uma mescla de sistema estratégico e de normativa operacional, devido a sua dualidade de documentação regulatória: a Resolução n. 119/2016 e a Lei n. 12.594/2012. Desse modo, sua execução restringe-se aos adolescentes e jovens que infringem alguma normativa.

O SUAS é o mais amplo dos sistemas apresentados, pois se destina a toda a população que dele necessitar, sejam crianças, adultos ou idosos. Ademais, é o único sistema que presta atendimento diretamente a população, através de seus equipamentos de proteção social. Entretanto, há uma divergência no acesso a esse sistema para os adolescentes em conflito com a lei em comparação aos demais usuários.

Pelo que extraímos da PNAS, constatamos que se faz elemento intrínseco da assistência social a ausência de coercibilidade; a assistência se oferece, não se impõe. Nesse contexto, é fundamental refletirmos sobre a condição de acesso do adolescente em conflito com a lei nos CREAS, uma vez que a natureza das medidas socioeducativas é a socioeducação, mas sem perder o caráter de coerção (VENTURA, 2014, p. 56).

Aqui está uma questão que é preciso atenção. Os adolescentes/jovens e seus familiares são ‘obrigados’ judicialmente a se vincularem em serviço de uma política social, que se caracteriza por ser ‘portas-abertas’, ou seja, solicitada através da necessidade social do usuário. Caso essa vinculação não ocorra, o adolescente/jovem poderá vir a receber uma medida socioeducativa mais severa, após audiência judicial. Nesse sentido, dentro do próprio SUAS evidencia-se a contradição do controle sociopenal já abordado anteriormente.

O modo de operacionalização desses sistemas também apresenta semelhanças e diferenças. Ambos os sistemas apresentam as mesmas diretrizes básicas de gestão das políticas sociais: participação democrática, descentralização política e administrativa e cofinanciamento dos entes federados. Também apresentam princípios de atendimentos semelhantes como: a centralidade no atendimento familiar e individual, a territorialidade/municipalização e a intersetorialidade. Todos esses princípios trazem um elemento como fundamental: a estratégia de rompimento da focalização, sendo esse um mecanismo do neoliberalismo para a redução do Estado na área social.

A centralidade do atendimento familiar é evidente nos três sistemas. O SGD aborda a família de forma transversal na Resolução n. 113/2006, e enfatiza sua presença em todas as intervenções com o público infanto-juvenil. Como mostra os fragmentos:

§ 1º Será prestada assessoria jurídica e assistência judiciária gratuita *a todas as crianças ou adolescentes e suas famílias*, que necessitarem, preferencialmente através de defensores públicos, na forma da Lei Complementar de Organização da Defensoria Pública (CONANDA, 2006b, art. 8, grifo nosso).

§ 3º O desenvolvimento dessa política implica: I - na satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes pelas políticas públicas, como garantia de direitos humanos e ao mesmo tempo como *um dever* do Estado, *da família* e da sociedade (CONANDA, 2006b, art. 14, grifo nosso).

§ 2º Estes programas se estruturam e organizam, sob forma de um Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE em cumprimento dos seguintes princípios norteadores: [...] X - *participação proativa da família* e da comunidade no processo socioeducativo (CONANDA, 2006b, art. 19, grifo nosso).

Nota-se que há no SGD uma ênfase na responsabilidade e na participação da família na proteção integral das crianças, adolescentes e jovens. No entanto, não há preocupações em relação a capacidade de cuidado e proteção que a família precisa ter para efetivar esses compromissos, uma vez que essa capacidade está relacionada a proteção que lhe é garantida através das políticas sociais (MIOTO; CAMPOS, 2016).

O SINASE apresenta a família enquanto fundamental para o processo socioeducativo. Como mostra os fragmentos:

A participação da família, da comunidade e das organizações da sociedade civil voltadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente na ação socioeducativa é fundamental para a consecução dos objetivos da medida aplicada ao adolescente (CONANDA, 2006c, p. 49, grifo nosso).

[...] os programas socioeducativos devem contar com uma equipe multiprofissional com perfil capaz *de acolher e acompanhar os adolescentes e suas famílias* em suas demandas [...] (CONANDA, 2006c, p. 53, grifo nosso).

Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios: [...] IX - *fortalecimento dos vínculos familiares* e comunitários no processo socioeducativo (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Percebe-se que o SINASE incorpora os pressupostos de responsabilização das famílias na proteção integral, mas também aponta para o seu fortalecimento durante os atendimentos socioeducativos.

Na política de assistência social a matricialidade sociofamiliar supera a focalização da intervenção no indivíduo, ampliando-a para o conjunto familiar. Nesse sentido, considera a família como “[...] um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade.” (BRASIL, 2004, p. 41). Nesse sentido, a política entende que há diferentes formas de famílias, e que elas são espaços contraditórios, de proteção, de cuidado, de socialização, mas que também são marcados por tensões, por conflitos, por desigualdades e por violações. Destarte, não se pode responsabilizar as famílias pelos seus problemas, dificuldades e condições de desproteção social. O Estado deve, assim, assegurar que a família tenha condições de se responsabilizar pela proteção de seus membros.

[...] para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (BRASIL, 2004, p.41).

Nesse sentido, o Serviço Socioassistencial de MSE em meio aberto deve, além de atender o adolescente em conflito com a lei, promover o acesso de sua família às políticas públicas disponíveis no território e auxiliar no exercício da sua função protetiva.

No que se refere a intersetorialidade, o SGD entende que para a efetivação da proteção integral é preciso que a promoção das ações ocorra de modo articulado.

§ 1º Essa política especializada de promoção da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes desenvolve-se, estrategicamente, de maneira *transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas* (infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes (CONANDA, 2006b art.14, grifo nosso).

O SINASE também compreende a intersetorialidade como necessária para o processo de socioeducação.

Os órgãos deliberativos e gestores do SINASE são articuladores da atuação das diferentes áreas da política social. Neste papel de articulador, a incompletude institucional é um princípio fundamental norteador de todo o direito da adolescência que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços. *Demanda a efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos adolescentes* (CONANDA, 2006c, p. 23, grifo nosso).

A LOAS quando discorre sobre os objetivos da Assistência Social, evidencia que para alcançar suas finalidades deve atuar de maneira intersetorial.

Para o enfrentamento da pobreza, *a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais*, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993a, art. 2º Parágrafo Único, grifo nosso).

A PNAS, deixa explícita a importância da articulação intersetorial.

[...] o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território (MENICUCCI, 2002, *apud*, BRASIL, 2004, p.44)²⁷.

²⁷ MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersectorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Revista Pensar BH: Política Social**, Belo Horizonte, Maio-Julho/2002.

A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais versa na descrição do Serviço de Proteção Social a Adolescentes e Jovens em Cumprimento de MSE em Meio Aberto que é necessária a articulação em rede dos

[...] Serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial; Serviços de políticas públicas setoriais; Sociedade civil organizada; Demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; Instituições de Ensino e Pesquisa; Serviços, programas e projetos de instituições não governamentais e comunitárias (BRASIL, 2009, p. 33).

O Caderno de Orientações Técnicas para o serviço socioassistencias de MSE tem um subtítulo específico para discutir a intersetorialidade, chamado: ‘A construção da intersetorialidade para a execução do Serviço de MSE em Meio Aberto’. Trata da incompletude institucional, uma vez que as instituições isoladamente não conseguem promover a Proteção Social. Dessa forma, acrescenta a necessidade de mudança de paradigma para as instituições que realizam atendimentos socioeducativos, rompendo com o desenvolvimento de intervenções fragmentadas (BRASIL, 2016a)

Portanto, todos os sistemas relacionados à execução das MSE compreendem a intersetorialidade como necessária, pois ela

[...] permite uma visão da totalidade da realidade social dos usuários, envolvendo ações coletivas de diferentes setores, articulando saberes e experiências, criando possibilidades conjuntas de atuação junto às expressões da questão social, visando o atendimento integral das necessidades sociais dos sujeitos, buscando a garantia e ampliação dos direitos sociais (ENGEL, 2016, p. 26)²⁸.

Os três sistemas trataram, com denominações diferentes, a particularidade de intervenção em cada lugar, em cada limite geográfico. Para o SUAS chame-se territorialidade, para o SINASE municipalização e para o SGD descentralização.

O SGD vai trabalhar com terminologia descentralização político administrativa para enfatizar que cada ente federado tem atribuições específicas quanto a efetivação da proteção integral. O SINASE, na Resolução n. 119, irá tratar a temática enquanto municipalização, entendendo-a que o atendimento deve ser realizado dentro dos limites geográficos do município. Já o SUAS compreende a temática como territorialidade, no qual o conceito território ultrapassa a significação espaço geográfico delimitado e o espaço estabelecido pelas políticas sociais. Entendendo-o como diverso, dinâmico, relacional e fundamental para o acesso aos direitos, na perspectiva de Proteção Social e Proteção Integral.

Desse modo a Assistência Social é

²⁸ Produção acadêmica resultante do Estágio Obrigatório em Serviço Social não publicada.

Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente [...] constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado (SANTOS, 2007, p. 141 *apud* BRASIL, 2011b, p. 15)²⁹.

Apesar de cada sistema apresentar a importância do território com terminologias diferenciadas, é notório que ambos têm a finalidade de aproximar a intervenção e a instituição aos espaços de vivências cotidianas dos sujeitos. Uns fazem essa aproximação de modo mais institucionalizado, enquanto compromissos das esferas estatais, outros de modo mais flexível, conhecendo as particularidades de cada territorialidade.

Outra diferença encontrada nos sistemas e que é fundamental para a efetividade das MSE é a composição das equipes de trabalhadores, ou seja, dos recursos humanos. O SGD não aporta como devem ser compostas as equipes de seus integrantes, uma vez que como já mencionado, ele é muito mais uma estratégia de defesa, promoção e controle da proteção integral do que um sistema de atendimento.

Já o SINASE, na Resolução n. 119, aponta composições de equipe multiprofissionais mínimas para cada modalidade de MSE. No entanto, para o meio aberto, apenas aponta a necessidade de dois profissionais de diferentes áreas do conhecimento, sendo que cada um deles deve acompanhar até 20 adolescentes.

Já o SINASE, na Lei 12.594, dispõe que a equipe técnica “[...] deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência [...]” (BRASIL, 2012, art. 12). Desse modo, prevê a interdisciplinaridade, mas deixa a cargo do município as especialidades e o número de profissionais necessários para a execução das MSE de meio aberto.

O SUAS prevê duas composições de equipe mínima para os CREAS, de acordo com o porte do município. O quadro que segue apresenta essas composições.

(Redirecionado para a próxima página)

²⁹ SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2007.

Quadro 3 – Composição das equipes mínimas dos CREAS

Municípios em Gestão Inicial e Básica	Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
<i>Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos</i>	<i>Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos</i>
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistente social
1 psicólogo	2 psicólogo
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliar administrativo

Fonte: BRASIL (2011a, p.32).

Nota-se que essas equipes técnicas executarão todos os serviços ofertados nos CREAS, inclusive as MSE. Desse modo, o SUAS não evidencia a equipe necessária para o serviço socioassistencial de MSE de meio aberto. Essa diferença de disposições sobre as equipes profissionais pode prejudicar e desqualificar o atendimento prestado aos usuários, pois não há um consenso das áreas de conhecimento que compõem essas equipes, nem mesmo a quantidade de indivíduos que podem ser atendidos por cada profissional, podendo levar a uma sobrecarga de trabalho.

É preciso considerar que, apesar desses princípios e características operacionais apresentados estejam em normativas nacionais, eles se materializam em maior ou menor intensidade de acordo com a gestão de cada ente federado. Logo, cada município terá um SGD particular a sua configuração, assim como, a implementação do SINASE e do SUAS.

Conclui-se, esse item, que o SGD, o SINASE e o SUAS em diversos momentos de execução do atendimento socioeducativo de meio aberto, caminham sobre a mesma estrada. São companheiros de caminhadas no processo de desinstitucionalização, na expressão da contradição entre proteção e punição, nos princípios de operacionalização do atendimento. Dividem-se na estrada, ou seja, percorrem diferentes caminhos na composição das equipes técnicas, nos termos que tratam sobre o olhar para o espaço de vivência cotidiana dos sujeitos, no caráter coercitivo do acesso às políticas sociais, nos diferentes objetivos e públicos alvo.

Esse capítulo apresentou o SGD, o SUAS e o SINASE e a relação dialética que eles estabelecem para a efetivação do serviço socioassistencial de MSE em meio aberto. Conclui-se que conhecer esses aspectos é fundamental para os operadores desses sistemas. Desse modo, no próximo capítulo será abordado o serviço socioassistencial de MSE em meio aberto e o trabalho do/a assistente social a partir da análise do estágio obrigatório no CREAS Partenon de Porto Alegre/RS.

4 A MSE EM MEIO ABERTO E O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ESTÁGIO OBRIGATÓRIO NO CREAS PARTENON DE PORTO ALEGRE/RS

Nos capítulos anteriores, foi possível verificar o contexto sócio-histórico em que ocorreu a intervenção do Estado e da sociedade na realidade de adolescentes e jovens em situação de conflito com a lei; bem como, as aproximações e os distanciamentos das instâncias que atualmente incidem nessa realidade, ou seja, o SGD, o SINASE e o SUAS.

Passa-se agora a apresentar, primeiramente, a execução do Serviço Socioassistencial de MSE de meio aberto do CREAS Partenon na cidade de Porto Alegre, através do resgate histórico de sua criação, de sua composição enquadrado serviço ofertado no CREAS Partenon, suas estratégias metodológicas para atingir os objetivos dessas MSE e as contradições existentes na sua realização. Posteriormente, no segundo item, será abordado o trabalho do/a assistente social nesse espaço sócio-ocupacional, por meio da compreensão sócio-histórica dessa profissão na sociabilidade capitalista. E após, dar-se-á ênfase para a análise desse trabalho na execução do Serviço Socioassistencial de MSE em meio aberto, a partir das vivências do Estágio Obrigatório em Serviço Social, realizado no CREAS Partenon de Porto Alegre.

4.1 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: A CONCRETIZAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE O SGD, O SINASE E O SUAS

As normatizações legais possibilitam um horizonte para a execução de determinadas atividades do Estado, como por exemplo, as políticas sociais. Contudo, a realização dessas normativas sempre imprimem as particularidades de cada lugar. É nesse sentido que esse item abordará a execução do Serviço Socioassistencial de meio aberto, a partir das particularidades do CREAS Partenon de Porto Alegre/RS.

A capital gaúcha, tal como a maioria dos municípios do país, executa as MSE de meio aberto através da Política de Assistência Social, do Serviço de Proteção Social a Adolescentes e Jovens em Cumprimento de MSE de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade. Entretanto, a história das MSE em meio aberto não inicia desse serviço.

A execução das MSE de meio aberto, em Porto Alegre, até meados de 1999, era realizada integralmente pelo Poder Judiciário. Visando a desjudicialização desse atendimento,

seguindo as diretrizes de atendimento estabelecidas pelo ECA e pelo SGD, em 2000 é iniciado o processo de municipalização. Para isso, foi estabelecido um convênio entre a prefeitura e o Juizado Regional da Infância e da Juventude, criando o Programa Municipal de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (PEMSE).

Esse programa consistia na execução e acompanhamento da medida socioeducativa no âmbito municipal, a partir da articulação em rede, de diversas outras políticas sociais e instituições não-governamentais. A responsabilidade pela efetividade dessa programa era da Fundação de Assistência Social e Cidadania³⁰ (FASC) (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2010).

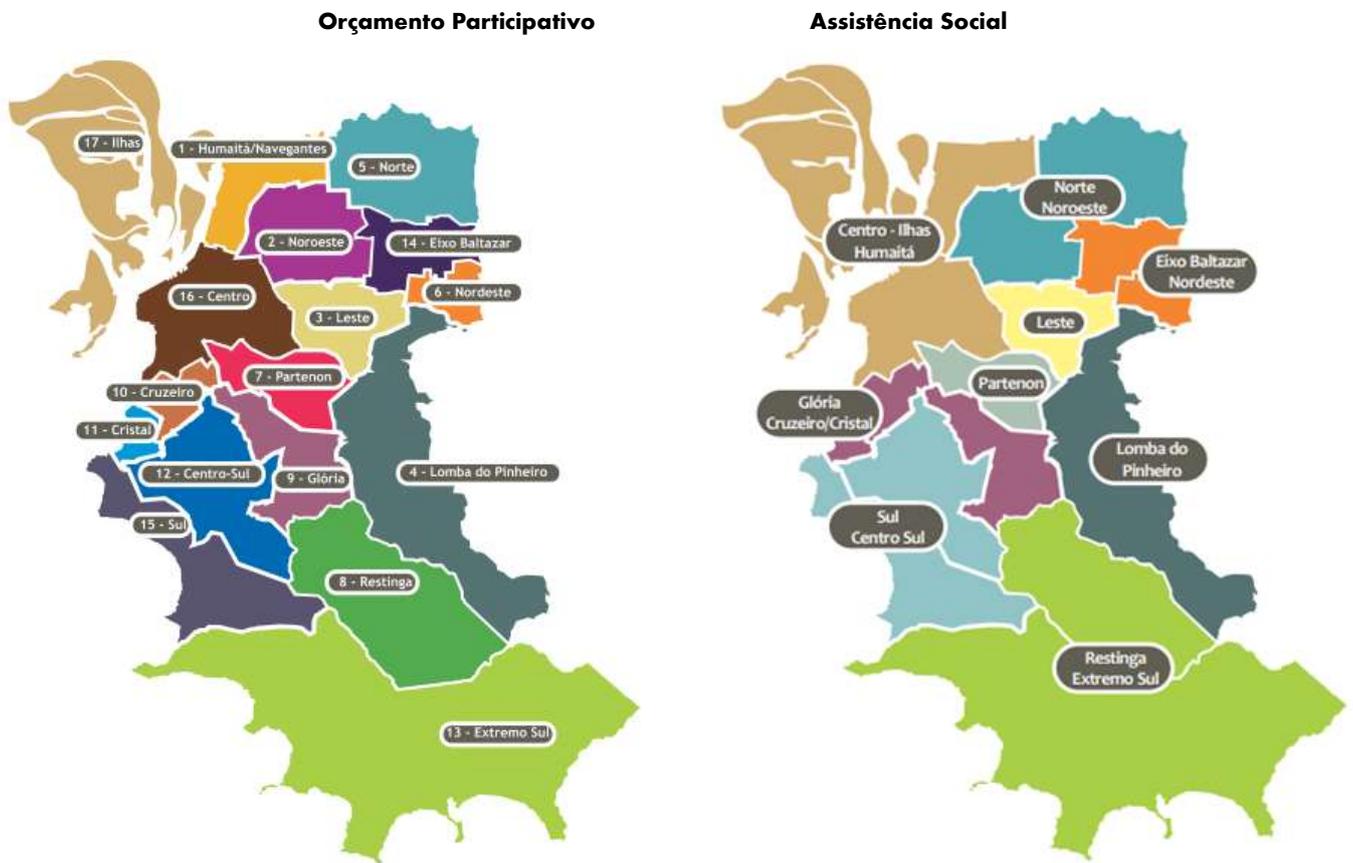
A execução das MSE foi realizada pelo PEMSE, até meados de 2010. Após esse período, com a criação do SUAS e visando ofertar os serviços socioassistenciais, conforme preconiza a Tipificação Nacional, a FASC começou o reordenamento dos serviços prestados, pelas proteções básica e especial de média complexidade. Para isso, instalou na cidade 22 CRAS e 9 CREAS, localizados a partir de uma adaptação da divisão territorial do Orçamento Participativo³¹, e da abrangência das antigas coordenadorias regionais. Desse modo, a cidade de Porto Alegre foi dividida em 9 regiões de atuação da Política de Assistência Social, com a instalação de um CREAS para cada divisão territorial. A figura abaixo evidencia a adaptação realizada da divisão territorial porto-alegrense (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, [2013?]).

(Redirecionado para a página seguinte)

³⁰ A Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) é o órgão gestor da Política de Assistência Social no Município de Porto Alegre. Sua história começa no fim dos anos 70, através dos Centros de Comunidade e Esportivos responsáveis pelos espaços de lazer e recreação. Anos mais tarde, a prefeitura cria a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC), subordinada a Secretaria de Educação e Cultura. No ano de 1994 a FESC começou a coordenar a política de Assistência Social. Nos anos 2000, essa instituição passou a ser chamada de FASC, atuando na cidade através dos Módulos de Assistência Social. São esses equipamentos, que tornaram-se os estabelecimentos da Política de Assistência Social, principalmente em CRAS, a partir da reordenação proposta nos anos de 2010 e 2011 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, [2013?]).

³¹ O Orçamento Participativo é um instrumento político de participação direta da população na definição das prioridades do orçamento público.

Figura 1 – Território do Orçamento Participativo e território da Política de Assistência Social de Porto Alegre



Fonte: Adaptado pela autora (PORTO ALEGRE, 2013)

Cabe destacar que, os CREAS devem possuir “[...] localização estratégica, de fácil acesso à população a ser atendida, devendo-se observar a disponibilidade de transporte público e a proximidade dos locais de maior concentração do público a ser atendido (BRASIL, 2011b, p. 22). Desse modo, após a apuração do ato infracional e da determinação jurídica da execução da medida socioeducativa de meio aberto, o adolescente/jovem é encaminhado, juntamente com um responsável, para o CREAS mais próximo da sua residência, salvo quando há algum risco de vida para ele, nesses momentos são instituídos fluxos de exceção.

Entre os estabelecimentos que ofertam esse serviço socioassistencial está o CREAS Partenon, foco principal nessa análise. Ele tem por área de atuação a região Partenon, conforme a divisão territorial da Política de Assistência Social. Essa região é composta pelos bairros Coronel Aparício Borges, Vila João Pessoa, Santo Antônio, São José e Partenon. Para melhor atendimento aos usuários, esta região está dividida em quatro microterritórios: a Micro Santo Antônio, a Micro São José, a Micro Alameda e a Micro Agronomia.

O CREAS oferta para essa população os seguintes serviços socioassistenciais: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social e para pessoas em Situação de Rua (Ação Rua) e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

Nota-se que, apesar de haver uma orientação sobre os serviços prestados nesse estabelecimento, conforme já abordado no capítulo anterior, nesse CREAS há uma reorganização dos serviços socioassistenciais em três grandes núcleos: PAEFI, MSE de meio aberto e Ação Rua. Para a execução desses serviços socioassistenciais, há a divisão da equipe do CREAS Partenon, também em três núcleos, tendo um técnico referência para cada um deles. Destaca-se que a equipe das MSE, nos anos de 2016 e 2017, foi composta quase que completamente por assistentes sociais, sejam eles técnicos sociais, educadores sociais formados em Serviço Social, ou ainda estudantes em formação, com exceção apenas da advogada que compunha a equipe.

Nesse contexto de oferta dos Serviços socioassistencias, destaca-se a partir de agora, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes e Jovens em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Conforme já apontado, ele tem por finalidade promover a atenção socioassistencial e o acompanhamento aos sujeitos em cumprimento de MSE de meio aberto, criando para a construção/reconstrução de projetos de vida que promovam a ruptura com a prática de ato infracional e fortaleça a convivência familiar e comunitária, entre outros objetivos, sem deixar de observar a responsabilização pelo ato infracional praticado (BRASIL, 2009).

Nesse sentido, para executar essa finalidade, o Serviço Socioassistencial de MSE de meio aberto do CREAS Partenon apresenta algumas estratégias metodológicas para os atendimentos aos adolescentes/jovens e suas famílias, de acordo com os pressupostos dos sistemas que a normatizam: SGD, do SINASE e do SUAS, já abordados no capítulo anterior. Pode-se dividir o processo socioeducativo, nesse estabelecimento, em três grandes momentos: o acolhimento inicial, a execução socioeducativa e o atendimento final.

O acolhimento inicial é realizado, após a determinação judiciária pelo cumprimento da MSE de meio aberto e seu encaminhamento ao CREAS. O serviço socioassistencial de MSE, independentemente da medida socioeducativa aplicada, realiza dois tipos de acolhimentos iniciais: o atendimento coletivo e o atendimento individual. Esse “[...] contato inicial do técnico com o adolescente e sua família pressupõe um ambiente favorável ao diálogo que propicie a

identificação de vulnerabilidades, necessidades e interesses, contribuindo, assim, para o estabelecimento de vínculos de confiança.” (BRASIL, 2016a).

Para isso, assim que chegam ao serviço, os usuários são recebidos através do atendimento denominado de ‘acolhimento coletivo’. Esse atendimento é realizado juntamente com os demais adolescentes/jovens e responsáveis encaminhados para o serviço, e visa o primeiro contato com o serviço. Em um primeiro momento, ocorre a apresentação do estabelecimento, dos serviços ofertados e da equipe responsável pelas MSE, e, posteriormente, a explicação sobre a execução das MSE e eventuais dúvidas sobre esse processo.

Logo após, inicia-se o segundo acolhimento inicial, o chamado ‘atendimento individual’. É nessa ocasião que predomina a atenção às particularidades da vida cotidiana dos usuários. Desse modo, esse acolhimento é realizado de forma ‘individual’ com o adolescente e seus familiares, pois, parte-se do pressuposto que o usuário necessita de um atendimento mais específico e orientador, com vistas a dar continuidade ao processo de execução da MSE e de proteção integral e, para isso, é preciso compreender os processos sociais vivenciados por esses usuários.

Cabe salientar que essa metodologia de atendimento individual ocorre também para adolescente/jovens e seus familiares que, em algum momento, já estiveram vinculados ao serviço, como por exemplo, na retomada das MSE estabelecidas ao adolescente após uma audiência de advertência e na progressão de medida para egressos da internação.

Nesses atendimentos de acolhimento começa-se a conhecer os usuários e sua família, as políticas sociais que eles acessam ou já acessaram, o processo de ocorrência do ato infracional, as violações de direitos já sofridas por esse público e as demandas solicitadas para o serviço, bem como aquelas identificadas pelos profissionais. É o momento inicial de construção do Plano Individual de Atendimento (PIA), que materializará todo o processo de execução da MSE, conforme estabelece o SINASE.

É nesse atendimento também, que são realizados os encaminhamentos para a execução das MSE. Em caso de PSC o adolescente/jovem será encaminhado a Unidade de Execução³² e, no caso de LA, serão agendadas as entrevistas para a continuidade do acompanhamento do jovem bem como de sua família, pelos profissionais da equipe de MSE.

O segundo grande momento do atendimento socioeducativo, constitui-se no processo de execução da medida socioeducativa. Esse é principal momento em que se percebe o caráter contraditório entre proteção e responsabilização, inerente às MSE. Isso em razão de que, ao

³² As Unidades de Execução (UE) são os estabelecimentos públicos ou privados que se dispõem, sem contrapartida financeira, a receber os adolescentes/jovens para a prestação do serviço à comunidade.

mesmo tempo em que há o cumprimento da MSE determinada, com os devidos encaminhamentos documentais ao Judiciário, transversalmente e, muitas vezes, durante o mesmo cumprimento da MSE, há também o atendimento que busca a proteção integral dos sujeitos atendidos, ou seja, processos de emancipação política. Essa contradição pode ser evidenciada nas estratégias metodológicas de atendimento tomadas pelo serviço socioassistencial para a execução de cada uma das modalidades das MSE de meio aberto.

O processo de execução da medida socioeducativa ocorre de acordo com o tipo de MSE determinada: LA ou PSC, e cada uma delas apresenta particularidades que devem ser consideradas³³. A MSE de LA constitui-se de acompanhamentos sistemáticos, com frequência mínima de um atendimento por semana com um orientador da equipe de MSE, durante no mínimo 6 meses³⁴. Ela busca, primeiramente, conhecer as vulnerabilidades sociais vivenciadas pelos usuários, refletir sobre o ato infracional e promover a proteção social do adolescente, por meio de orientações, manutenção dos vínculos familiares e comunitários, escolarização, inserção no mercado de trabalho e/ou cursos profissionalizantes, etc.

Nota-se aqui, a primeira contradição entre proteção e punição no processo de execução da MSE. O atendimento socioeducativo de LA apresenta com maior predominância o caráter protetivo. Todavia, evidencia sua dimensão punitiva quando estabelece um prazo máximo de execução desse atendimento, assim como uma determinada frequência de atendimentos. Ocasionalmente a determinação de MSE mais gravosa, como a internação, caso haja mais do que três faltas não justificadas a esse atendimento.

Como estratégia de acompanhamento, principalmente devido ao grande número de adolescentes e jovens em MSE de LA, no primeiro semestre de 2016, foi criado pela equipe de MSE, o Grupo de LA. Ele ocorreu durante poucos meses, de modo quinzenal, alternando um atendimento individual e uma atividade grupal. No entanto, ele foi um espaço importante, pois teve por objetivo promover a reflexão coletiva sobre assuntos que todos os adolescentes/jovens vivenciam e relatavam nos atendimentos individuais. Foi um momento de coletivizar as experiências e orientações.

Nesse espaço foram realizadas diversas atividades pedagógicas que envolveram potencialidades manuais, de desenho, escrita, etc. A formação de atividades grupais é “[...] altamente recomendável porque permite, por meio da reunião de diferentes sujeitos, a realização

³³ Os adolescentes e jovens podem ter determinados o cumprimento de MSE de PSC e de LA simultaneamente.

³⁴ O tempo de cumprimento das MSE é determinado pelo Judiciário, havendo como parâmetros norteadores apenas o máximo e o mínimo a ser determinado. Nos anos de 2016 e 2017, não houve nenhuma determinação de LA por mais de 6 meses.

do processo educativo de forma coletiva”. Logo, as atividades coletivas vislumbram que os usuários se percebam como sujeitos políticos coletivos. Isto é, a realização de atividades “[...] capazes de construir um processo emancipatório que oportunize aos indivíduos perceberem-se como sujeitos em sociedade, capazes de questionamentos sobre a ordem social estabelecida [...]” (MIOTO E LIMA, 2009, p. 40).

Já a MSE de PSC consiste na realização de atividades gratuitas, uma vez por semana, com duração máxima de 6 meses em instituições públicas ou privadas, chamadas de Unidades de Execução (UE)³⁵³⁶ de MSE de PSC. Logo, o atendimento é realizado de modo mais distante do CREAS. Isso em razão do acompanhamento da execução judicial da MSE ser na própria UE, sob supervisão quinzenal do serviço socioassistencial de MSE.

A supervisão das UE significa o acompanhamento do desenvolvimento da MSE de PSC, por meio de ações conjuntas entre o CREAS e a instituição acolhedora para melhor atendimento ao adolescente/jovem. São nessas supervisões que há a o repasse pelas UEs de eventuais demandas de intervenção social solicitadas pelos familiares e/ou pelos adolescentes/jovens, ou ainda, identificadas pelo profissional da instituição que acompanha a execução da MSE. Logo, percebe-se que é apenas nesses casos que há atendimentos e acompanhamentos mais específicos para quem está em execução de PSC. Caso contrário, o contato com o CREAS ocorrerá apenas no momento da finalização da MSE e de preenchimento do relatório final.

Nesse sentido, ao contrário da MSE de LA, percebe-se na PSC um caráter extremamente punitivo, apesar de sua orientação de execução técnica entende-la como pedagógica, pois o usuário realizará uma atividade de interesse da comunidade, como uma ‘retribuição positiva’ em decorrência de seu ‘ato negativo’.

Sublinha-se, no entanto, as atividades realizadas no serviço comunitário “[...] devem ser preparadas para receber o adolescente, de modo que não venham discriminar ou tratar o adolescente de forma preconceituosa, submetendo-o a atividades degradantes ou inadequadas.” (BRASIL, 2016a) Acrescido a isso, o pouquíssimo contato direto do usuário com a equipe técnica, ocorrendo, majoritariamente, apenas no início e no fim da execução da MSE de PSC. O que diminui as possibilidades de atendimentos com vistas a sua proteção integral e intensifica o caráter punitivo dessa MSE.

³⁵ A escolha da UE que o adolescente ou jovem será destinado é realizada de acordo com diversos fatores como por exemplo: disponibilidade de vagas, distância da residência, risco de circulação, interesse do usuário, entre outros. Esse último, o interesse do adolescente e do jovem pela atividade a ser desenvolvida é o que prevalece para a escolha. Contudo, é preciso enfatizar que nem sempre é possível conciliar todos esses fatores.

³⁶ Enfatiza-se aqui, que o serviço prestado pelo adolescente/jovem não tem caráter de trabalho, é uma atividade em prol da comunidade e não da instituição acolhedora.

Assim como houve a necessidade de criação de um grupo de atividades reflexivas na MSE de LA, também houve essa necessidade na execução da MSE de PSC. Todavia, com o agravante da falta de Unidades de Execução para o grande número de usuários. Nesse horizonte, o CREAS Partenon tornou-se uma UE, criando o Grupo de PSC. Os encontros desse grupo era semanalmente, tendo por objetivo o caráter reflexivo, mas, também a função de beneficiar a comunidade, isso é, de realizar tarefas gratuitas de interesse geral. Portanto, nesse grupo ocorreram oficinas de serigrafia, conduzida por um oficinheiro servidor da FASC, bem como, oficinas de música, realizadas pela equipe do Ação Rua do CREAS Partenon.

Visando a realização da proteção integral dos usuários, para além das determinações judiciais, assim como compreender a realidade vivenciada por eles, são realizadas outras ações: as visitas institucionais e domiciliares e as reuniões de equipe e intersetoriais.

As visitas institucionais são aquelas realizadas em outras instituições e que buscam aprimorar o atendimento ou o fluxo de encaminhamentos, por exemplo, visitas às escolas, à Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE), à postos de saúde. Já as visitas domiciliares (VD) são instrumentos utilizados para a aproximação do profissional da realidade em que os sujeitos vivem. Particularmente para a execução das MSE de meio aberto, a VD também é um instrumento estratégico de busca ativa, quando há indicativos de evasão, buscando a retomada dos acompanhamentos das MSE.

As reuniões de equipe do CREAS Partenon são momentos de discussão interdisciplinar sobre as situações de demandas para o serviço. Busca-se ir além da sobreposição ou adição de análises de diferentes ângulos de um objeto de análise, isto é, almeja-se a compreensão da totalidade concreta da realidade (SILVEIRA; MENDES, 2009). As reuniões intersetoriais, chamadas de ‘reuniões de rede da infância e da juventude’ também são espaços estratégicos de articulação que visam a compreensão da realidade com um todo, através da ação conjunta entre as políticas setorializadas, principalmente educação, assistência social e saúde. As reuniões intersetoriais da Região Partenon, ocorreram de acordo com as divisões territoriais internas: reunião da microrregião Alameda, da microrregião São José, da microrregião Santo Antônio, e da microrregião Agronomia.

O último momento do atendimento socioeducativo consiste no atendimento final, uma vez que, o serviço socioassistencial de MSE é realizado com prazo para encerramento. Assim como o primeiro atendimento, esse é realizado em conjunto com o adolescente/jovem e seu responsável. Esse é o momento de realizar a avaliação do período de execução da MSE, assim como das ações e/ou atividades propostas no PIA. Também é o momento de verificar se há

outras demandas por parte dos usuários, que justifiquem o encaminhamento para outro serviço socioassistencial, para dar seguimento a proteção social da família ou dos adolescentes/jovens.

É preciso considerar que todas as atividades executadas por esse serviço, demandam a utilização de instrumentais. Em Porto Alegre, existe o Sistema Integrado da Assistência Social (SIAS) que é um instrumento online que possibilita o registro e a integração das informações entre os profissionais, bem como instrumentaliza a gestão para o monitoramento e avaliação dos programas sociais. Nele constam informações básicas e específicas do usuário, além de todos os serviços socioassistenciais já acessados por ele e informações sobre os atendimentos realizados. No caso das MSE, são colocadas informações como processo de execução, ato infracional, etc. Esse é um instrumento interno da Política de Assistência Social, e desse modo não possui relação com o Sistema Judiciário.

Os documentos criados para o fluxo de informações entre o Serviço Socioassistencial e a Vara da Infância e Juventude de Porto Alegre foram estabelecidos a partir uma Ordem de Serviço nº 01/2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012), com o objetivo regulamentar os prazos de tramitação, controles cartorários e procedimentos técnicos. Essa ordem de serviço instituiu como documentos para acompanhamento da MSE pelo poder judiciário: o Relatórios de Ocorrência (RELOCO)³⁷, o Guia de Adesão ao Serviço³⁸, Acompanhamento de Frequência (ACOFRE) de PSC e/ou LA³⁹, o Relatório Conclusivo⁴⁰, etc., portanto, eles devem ser enviados ao judiciário conforme os prazos estipulados pelo mesmo. Todavia, é preciso o entendimento que “A função do[s] relatório[s] não é de julgamento, de perícia, de diagnóstico ou de prognóstico. Trata-se de um instrumento que permite o fluxo de informações com o Sistema de Justiça sobre o acompanhamento da medida socioeducativa aplicada.” (BRASIL, 2016b).

Porém, nota-se que os documentos de monitoramento da MSE evidenciam a força que o controle sociopenal exerce na execução das MSE em meio aberto, de modo transversal em toda sua execução. Isso pois, por mais contundente que sejam todas as estratégias

³⁷ O Relatório de Ocorrência (RELOCO) é o documento usado para informar ao Juizado da Infância e Juventude sobre intercorrências ocorridas durante a execução da MSE. Existem diversos motivos que podem ser informados, por exemplo, não comparecimento ao acolhimento, não comparecimento à unidade de execução, comunicado de evasão, retorno espontâneo, substituição de MSE, suspensão de MSE, prorrogação de prazo e transferência de CREAS.

³⁸ A Guia de Adesão é um documento que visa assegurar que o adolescente e sua família se comprometeram com a execução da MSE prevista ao adolescente.

³⁹ O Acompanhamento de Frequência é um documento de registro das presenças do adolescente no serviço, que assegura o seu comparecimento e a execução da MSE.

⁴⁰ O Relatório Conclusivo é o documento realizado ao fim da execução da MSE de LA ou PSC. Nele constam os objetivos alcançados, ou não, durante o processo de atendimentos. A partir da realização desse documento, o adolescente é desligado do serviço.

metodológicas de efetivação da proteção integral, não há como, nesse modo de produção, cujas relações de dominação e controle operam na sociabilidade, a execução do serviço sem a contradição entre proteção e responsabilização.

Em síntese, percebe-se a relação convergente e divergente, já discutida no capítulo anterior, entre o SGD, o SINASE e o SUAS na execução da MSE de meio aberto do CREAS Partenon. Foi possível percebê-la, seja através da contradição da proteção e da punição na execução da MSE de meio aberto, até mesmo nos princípios de atendimentos, centrados na matricialidade sócio-familiar, na intersetorialidade e na territorialização/municipalização, presentes nos atendimentos familiares e individuais, nas atividades grupais e nas reuniões de discussão intersetorial e interdisciplinar.

Mediante ao exposto nesse item, foi possível compreender algumas particularidades da execução do Serviço Socioassistencial de MSE de meio aberto do CREAS Partenon, a partir das experiências de estágio; e constatar, mais uma vez, que, apesar de articular todos os pressupostos dos sistemas já mencionados, SGD, SINASE e SUAS, o controle sociopenal, ou seja, a responsabilização juvenil é inerente a execução das MSE.

Após conhecer com mais profundidade as ações e acompanhamentos socioeducativos realizados no CREAS Partenon, no próximo subitem será abordado o trabalho de um dos profissionais inseridos nesse contexto: o/a assistente social.

4.2 O SERVIÇO SOCIAL E OS DESAFIOS DO TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL À ADOLESCENTES E JOVENS EM CUMPRIMENTO DE MSE DE MEIO ABERTO

O serviço socioassistencial de MSE de meio aberto é um espaço sócio ocupacional contraditório, conforme já apresentado nos capítulos anteriores, no qual há o trabalho de diversos profissionais, de acordo com a orientação da NOB/RH/SUAS, dentre eles a/o assistente social. Dessa forma, é extremamente necessária a reflexão sobre seu trabalho frente a esse contexto institucional; o que será feito nesse item. No primeiro momento, será apresentado um breve resgate sócio-histórico da profissão, de sua origem aos dias atuais. Posteriormente, realizar-se-á uma análise do trabalho dos/as assistentes sociais na execução do Serviço Socioassistencial de MSE em meio aberto, a partir das vivências do Estágio Obrigatório em Serviço Social, realizado no CREAS Partenon de Porto Alegre.

4.2.1 A construção sócio-histórica da profissão: da gênese à consolidação do Projeto Ético-Político Emancipatório

Para compreender o trabalho do/a assistente social no espaço sócio-ocupacional do Serviço Socioassistencial de MSE de meio aberto, é preciso compreender, primeira e brevemente, como ocorre o surgimento dessa profissão e como ela vai se constituindo ao longo dos anos, o que será feito a partir de agora⁴¹.

O Serviço Social surge como uma profissão institucionalizada na década de 30, com o avanço do capitalismo monopolista e com o entendimento não é mais possível tratar a questão social apenas por meio da coerção, sendo necessário a intervenção compreendendo-a como uma questão de política. Nesse horizonte, o empresariado, em articulação com o Estado e com a Igreja Católica, percebeu a necessidade de enfrentamento e regulação da questão social, através de políticas sociais, como requisito para a sustentação de seu poder de classe dominante. É nesse contexto que está justificada a necessidade de emergência do Serviço Social, enquanto profissão legitimada, pois serão os assistentes sociais a atuar como técnicos e executores finais dessas políticas sociais.

A questão social tem por gênese as desigualdades sociais decorrentes do

[...] caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É inseparável da emergência do “trabalhador livre”, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais (IAMAMOTO, 2015, p. 156, grifo da autora).

Desse modo, a questão social condensa o conjunto de desigualdades sociais que essa relação de produção capitalista é capaz de causar. Contudo, também é toda forma de rebeldia e resistência dos sujeitos que vivenciam essas desigualdades em seu cotidiano (IAMAMOTO, 2010). Nesse sentido, a emergência do enfrentamento da questão social, agora de ordem política, ocorre a partir da manifestação da questão social enquanto resistência, isso é, fundamenta-se no desenvolvimento da classe operária no cenário político, exigindo seu reconhecimento. Esse movimento leva à necessidade, por parte do empresariado, de estabelecer estratégias, baseadas na conciliação de classes para perpetuar seu poder de dominação. Logo, a questão social não está apenas na distinção entre pobres e ricos, mas está “[...] no “caráter de

⁴¹ É necessária a consideração de que, não resgatar-se-á, juntamente a essa análise, um aprofundamento no contexto sócio-histórico brasileiro em que as mudanças profissionais foram ocorrendo. Isso, visto que, já foi realizado no primeiro capítulo dessa produção, a apreciação do contexto sócio-histórico do país, quando buscou-se compreender o modo de intervenção do Estado e da sociedade na vida de crianças, adolescentes e jovens.

classe específico”, que constitui as relações sociais sob o domínio do capital.” (IAMAMOTO, 2015, p. 168, grifo da autora). Em resumo, as “[...] políticas sociais se constituem como resultado das respostas às lutas históricas [...] [da classe trabalhadora,] na busca pelos [...] seus direitos [...].” (CLOSS, SCHERER, 2017, p. 58).

A partir disso, o Estado brasileiro assume a função de garantia do desenvolvimento do modo de produção capitalista, através do enfrentamento a questão social com políticas sociais focalizadas. Surgem assim, as leis trabalhistas, o salário mínimo, entre outras iniciativas sociais.

A Igreja Católica assume importância fundamental para a profissão nesse contexto, pois ela “[...] será responsável pelo ideário, pelos conteúdos e pelo processo de formação dos primeiros assistentes sociais brasileiros.” (YAZBEK, 2009, p. 149). O referencial teórico para as intervenções era importado da Europa, e compreendia a questão social de acordo com o pensamento social da Igreja, baseado na ação social e no pensamento de São Tomás de Aquino. Desse modo, a questão social era vista como uma questão moral, individual, conservadora e psicologizante (YAZBEK, 2009), e a intervenção profissional se dava na tutela, na ajuda e na caridade. Nesse contexto, o trabalho do/a assistente social é condizente com as intervenções realizadas pelo Estado e pela sociedade na adolescência e juventude em conflito com a lei, até meados dos anos de 1940, conforme já apontado no primeiro capítulo dessa análise.

Nos anos 40, o Serviço Social brasileiro passa a priorizar a dimensão teórico-operativa, a partir do contato com os fundamentos positivistas do Serviço Social norte americano, tendo como referência, por exemplo, a autora Mary Richmond. Realizava-se a intervenção a partir do modelo de estudo, diagnóstico e tratamento dos indivíduos que estavam com algum problema social, de acordo com as modalidades de caso, de grupo e de comunidade. É essa modalidade de atendimento profissional, visando o ajuste dos sujeitos na sociedade, que vai ser observada no trabalho profissional no SAM, bem como nas FEBENS. Esse referencial permanece na profissão até meados de 1960, quando há o Movimento de Reconceituação na América Latina.

Esse movimento foi um modo de trazer à tona uma série de “[...] insatisfações acumuladas pelos profissionais, que se conscientizavam, progressivamente, de suas limitações, tanto teórico-instrumentais, quanto político-ideológicas.” (SILVA E SILVA, 1995, p. 30). Ele ocasionou a recusa do pensamento conservador, até então presente na profissão, e um primeiro contato da profissão com outra matriz teórica: o marxismo. Todavia, esse movimento teve pouca expressão, devido a repressão instalada pela ditadura civil-militar no Brasil, e em outros países da América.

Ainda que esse movimento tenha sido barrado, ele trouxe consequências importantíssimas para a profissão anos posteriores, entre elas, o processo de renovação do

Serviço Social. Assim como o Movimento de Reconceituação, o processo de renovação teve por principal eixo a recusa do Serviço Social Tradicional. Para isso, surgiram três vertentes de mudanças: a modernizadora, que apresenta uma nova fundamentação para reforçar os procedimentos profissionais já existentes; a renovação do conservadorismo, que é a vertente mais impermeável às mudanças, pois ela retoma o que há de mais conservador na profissão, sob bases da fenomenologia e recoloca a profissão na dimensão de ajuda psicossocial; e a intenção de ruptura, que ocorre com a aproximação ainda insipiente da categoria ao marxismo e, ao contrário das anteriores, “[...] ela manifesta a pretensão de romper quer com a herança teórico-metodológica do pensamento conservador (a tradição positivista), quer com os seus paradigmas de intervenção social (o reformismo conservador).” (NETTO, 2008, p. 159).

É essa última perspectiva, juntamente com os efeitos da organização da luta pela democracia, que vai dar base de sustentação para a perspectiva teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política do Serviço Social até os dias atuais. Essa mudança na profissão tem como marco o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) de 1979, mais conhecido como Congresso da Virada, no qual uma vanguarda profissional destituiu a mesa de abertura composta por oficiais da ditadura, substituindo-os por integrantes dos movimentos de trabalhadores. A partir desse momento, houve uma aproximação mais madura da categoria com o marxismo, e inicia-se a gestão de um projeto profissional comprometido com a emancipação, com a democracia e com a classe trabalhadora.

Os projetos profissionais

[...] apresentam a *auto-imagem de uma profissão, elegem valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam requisitos (técnicos, práticos e institucionais) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as bases das suas relações com os usuários dos seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições, privadas e públicas* [...] (NETTO, 2009, p. 144, grifo do autor)

Desse modo, entende-se que os projetos profissionais são indissociáveis dos projetos de sociedade, uma vez que, eles estão relacionados a uma realidade histórica mais ampla, coletiva, e necessariamente de classe social. Percebe-se, portanto, que existem dois projetos antagônicos de sociedade: aquele comprometido com a produção e reprodução do capitalismo e aquele que busca uma nova sociabilidade. Nesse sentido, projeto profissional do Serviço Social posiciona-se na defesa da última perspectiva de sociedade. Assim, ele constitui-se como um projeto ético e político, que exprime uma direção social transformadora da realidade, “[...] revela[ndo] toda a sua razão de ser: uma indicação ética [que] só adquire efetividade histórico-concreta quando se combina com uma direção político-profissional.” (NETTO, 2009, p. 148).

Nesse sentido, o Projeto Ético-Político do Serviço Social tem

[...] em seu núcleo o reconhecimento da *liberdade* como valor central – a liberdade concebida historicamente, como possibilidade de escolha entre alternativas concretas; daí um compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Consequentemente, *este projeto profissional se vincula a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem exploração/dominação de classe, etnia e gênero*. A partir destas opções que o fundamentam, tal projeto afirma a defesa intransigente dos direitos humanos e o repúdio do arbítrio e dos preconceitos, contemplando positivamente o pluralismo, tanto na sociedade como no exercício profissional (NETTO, 2009, p. 155, grifo do autor).

A regulamentação legal desse projeto ético-político se dá com o Código de Ética do Assistente Social (CFESS, 1993), com a Lei de Regulamentação da Profissão de Serviço Social (BRASIL, 1993b) e com as Diretrizes Curriculares para a Formação Profissional em Serviço Social (ABEPSS, 1996; MEC, 2002). Esse é o tripé legal que dá sustentação e autonomia para o exercício profissional dos/as assistentes sociais brasileiros/as.

Para que haja a consolidação desse projeto ético-político nas ações profissionais, é preciso que o/a assistente social tenha domínio de três dimensões: da competência teórico-metodológica, da competência ético-política e da competência técnico-operativa. Nessa análise, elas serão abordadas de modo separado como estratégia pedagógica, mas elas não podem ser desenvolvidas separadamente, pois isso fragmentará a intervenção profissional.

A dimensão ético-política é que sustenta as ações profissionais na busca por outra sociabilidade. Desse modo, o/a profissional não intervém na realidade de modo neutro, ele está ancorado na crítica à sociabilidade burguesa. Nessa perspectiva, essa dimensão é o elemento mediador constituído por um posicionamento crítico-reflexivo-investigativo ao sentido atribuído às expressões da questão social, materializada na realidade social dos usuários. Portanto, essa dimensão é percebida nos momentos em que o/a profissional reflete sobre a demanda imediata, transformando o real concreto em real pensado, assumindo um posicionamento político frente às questões que aparecem na realidade social. Isso implica em assumir valores ético-morais que sustentam a sua prática, valores esses que estão expressos no Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais (CFESS, 1993), e que assumem uma postura profissional de defesa da classe trabalhadora. Dessa forma, ela se manifesta nas ações profissionais no cotidiano de espaço sócio-ocupacional.

A dimensão teórico-metodológica diz respeito aos embasamentos teóricos e metodológicos que permitem ao profissional desvelar os diversos aspectos, para além da aparência dos fenômenos, que se apresentam-se na realidade concreta do ser social. Metaforicamente, essa dimensão constitui-se da luz que ilumina a realidade para que o

profissional consiga vê-la com mais qualidade e limpidez, o mais próximo do real concreto. Atualmente, o referencial teórico-metodológico defendido e utilizado pela categoria no seu trabalho profissional é o materialismo-histórico-dialético de Marx. Pois esse referencial permite fazer uma leitura da realidade, analisando

[...] as expressões da questão social tal como elas emergem na vida cotidiana dos sujeitos, rotinas e processos de trabalho nos espaços sócio-ocupacionais, nas demandas da população [...] que precisam ser desvendadas em sua imediatez (CLOSS, 2015, p. 197).

É através desse aporte que se pode ter maior entendimento da realidade social apresentada por meio das demandas institucionais e da classe trabalhadora. Desse modo,

[...] falar em análise da realidade como primeiro, constante e contínuo movimento significa interpretá-la a partir da totalidade com suas múltiplas e articuladas determinações, que envolvem aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos (PRATES, 2003, p. 2)

Logo, teoria e prática são inseparáveis e permitem ultrapassar as intervenções de que cada caso é um caso, compreendendo que, as demandas dos usuários e das instituições encontram-se articuladas ao contexto maior dessa sociabilidade capitalista.

Já a dimensão técnico-operativa constitui-se da habilidade em desenvolver estratégias de intervenção, sendo elas os instrumentos e as técnicas utilizadas para a operacionalização do trabalho profissional. Entretanto, é preciso destacar que, o que institui o uso de determinado instrumento ou técnica é a intencionalidade e a finalidade que o profissional busca na sua intervenção, tendo como base a reflexão sobre a realidade concreta do usuário e da instituição. Desse modo, os instrumentos e técnicas não são utilizados como fins em si mesmos, pois devem incidir não apenas na demanda imediata, mas também na demanda mediata. Nessa dimensão é que estão incluídos as entrevistas, visitas domiciliares, relatórios, laudos e estudos sociais, atividades grupais, entre outros.

É nesse contexto que o Serviço Social percebe-se e entende-se como uma especialização do trabalho coletivo, inserida na divisão social e técnica do trabalho, peculiar à sociedade capitalista (IAMAMOTO, 2015). Desse modo, como um trabalhador assalariado, ou seja, que necessita vender sua força de trabalho, o/a assistente social, insere-se juntamente com outros profissionais em processos de trabalhos, para “[...] implementa[rem] [...] ações institucionais, cujo resultado final é fruto de um trabalho combinado ou cooperativo, que assume perfis diferenciados nos vários espaços ocupacionais.” (IAMAMOTO, 2015, p. 421).

Logo, “[...] Essa mercadoria força de trabalho é uma potência, que só se transforma em atividade [...] quando aliada aos meios necessários à sua realização, grande parte dos quais se

encontra monopolizado pelos empregadores.” (IAMAMOTO, 2015, p. 421). Assim, a/o assistente social se insere em processos de trabalho, juntamente com demais profissionais, uma vez que, não possui todos os instrumentos necessários para seu trabalho profissional, o que impõe limites e possibilidade na condução do trabalho e da implementação do projeto profissional.

Desse modo, compreende-se que, o trabalho do/a assistente social é realizado na contradição da luta de classes, e o seu trabalho profissional está condicionado tanto aos objetivos dos contratantes, quanto as projeções da categoria profissional, em defesa da classe trabalhadora. Nesse caso, a sua ação interventiva ocorre concomitantemente, e traz resultados para as duas classes sociais.

Nesse horizonte, o exercício profissional é mais que a execução das atividades requisitadas pela instituição contratante. É um ação profissional “[...] que tem competência para propor, para negociar com a instituição os seus projetos, para defender o seu trabalho, suas qualificações e funções profissionais.” (IAMAMOTO, 2010, p. 21). Para que isso ocorra, é preciso atenção, pois as alternativas de trabalho não são dadas automaticamente na realidade, é necessária a crítica, a superação da pseudoconcreticidade dos fenômenos sociais (KOSIK, 1989). É a partir dessa mediação, ou seja, do movimento que vai do singular (demandas dos usuários e da instituição) para o universal (relações fundamentais da sociedade) e que retorna ao formando o novo, o particular (relação entre as demandas dos usuários e as relações societárias), que se chegará ao objeto e as frentes de trabalho profissional do/a assistente social.

Ainda que essas características do trabalho dos/as assistentes sociais sejam as mesmas nos vários espaços sócio ocupacionais, a organização do processo de trabalho tem significados particulares em cada um deles. Isso em razão de as intervenções profissionais estarem condicionadas a “[...] operacionalização das demandas institucionais, das pressões dos usuários e das decisões dos profissionais.” (BAPTISTA, 2000, p. 32). É nesse sentido que, considera-se necessária, sempre que possível, a análise aprofundada do trabalho dos/as assistentes social em seus espaços sócio-ocupacionais, não como fragmentação do trabalho, mas com a intenção de compreender todas as forças e os interesses presentes nesse espaço, e assim, qualificar e direcionar as ações profissionais.

Evidenciou-se neste subitem, a constituição sócio-histórica do Serviço Social, desde a sua gênese interventiva nas expressões da questão social de modo conservador e, assim, essencialmente voltada aos interesses da classe dominante; até o momento em que a categoria adquire a consciência da realidade social em que está inserida, enquanto classe trabalhadora, e consolida uma proposta de projeto profissional emancipatório.

Destarte, é necessário aprofundar a inserção do/a assistente social no processo de trabalho realizado no Serviço Socioassistencial de MSE em meio aberto, levando em consideração toda a construção sócio-histórica de constituição e consolidação da profissão, bem como dos sistemas já apresentados no capítulo anterior. Far-se-á isso no próximo subitem, a partir da experiência de Estágio Obrigatório em Serviço Social no CREAS Partenon de Porto Alegre.

4.2.2 O trabalho do/a Assistentes Social e as MSE de meio aberto: o direcionamento do Projeto Ético-Político da profissão

Nesse subitem busca-se realizar uma aproximação analítica com o trabalho do/a assistente social realizado no Serviço Socioassistencial de MSE de meio aberto, através das particularidades vivenciadas no processo de Estágio Obrigatório em Serviço Social. Para isso, será abordada a inserção profissional no processo de trabalho, bem como a identificação de seu objeto de intervenção; o trabalho profissional frente a relação do SGD, do SINASE e do SUAS e, por fim, a potencialidade da função pedagógica na intervenção profissional nesse espaço sócio-ocupacional.

A/o assistente social se insere nos processos de trabalho, juntamente com outros profissionais, devido a uma demanda socialmente necessária, conforme já apontada no subitem anterior. Nesse sentido, o trabalho profissional, é condicionado pelas relações entre as classes sociais, isto é, esse profissional possui uma relativa autonomia nesse processo de trabalho, o que lhe impõe limites e possibilidades de condução do trabalho profissional, que deve ser orientado pelo seu projeto profissional ético-político.

É nesse sentido que se verifica

[...] uma tensão entre o projeto profissional, que afirma o assistente social como um ser prático-social dotado de liberdade e teleologia, capaz de realizar projeções e buscar implementá-las na vida social; e a condição de trabalhador assalariado, cujas ações são submetidas ao poder dos empregadores e determinadas por condições externas aos indivíduos singulares, às quais são socialmente forçadas a subordinar-se, ainda que coletivamente possam rebelar-se (IAMAMOTO, 2015, p. 416).

Nesse horizonte, a inserção do/a assistente social no Serviço Socioassistencial de MSE de meio aberto se dá em decorrência da necessidade do Estado em realizar o controle sociopenal dos adolescentes e jovens que infringiram as leis burguesas, bem como para o controle social realizado através do acesso aos direitos individuais e coletivos desses sujeitos. Assim sendo, o/a assistente social é contratado/a,

[...] não tanto pelo caráter propriamente técnico especializado de suas ações, senão, antes e basicamente, por suas funções [já exercidas de tempos históricos anteriores] de cunho [...] moralizador e disciplinador [...] o assistente social aparece como profissional da coerção e do consenso (IAMAMOTO, 1992, p. 42).

Todavia, não é papel profissional atuar de modo fatalista, compreendendo que os processos de trabalho já estão dados e que cabe ao trabalhador apenas realizá-los. Nem mesmo compreender a profissão de modo messiânico, entendendo-a como salvadora da classe trabalhadora nesse contexto de inúmeros ataques. É preciso entender o trabalho profissional nessa contradição, superando a imediatividade e a superficialidade dessa demanda institucional, que também evidencia-se contraditória, entre proteção e punição, conforme já apresentada nos capítulos anteriores. Isso só é possível, a partir da resignificação do objeto de intervenção, intervindo para além da aparência das demandas.

Logo, verifica-se que a instituição solicita o trabalho do Serviço Social para determinado objetivo; entretanto, em decorrência de seu projeto ético-político e suas referências teórico-metodológicas, sua intervenção técnica-operativa será nas expressões da questão social e em processos na defesa da classe trabalhadora.

Diante disso, entende-se que as intervenções profissionais para abordar esse objeto são realizadas ‘com o usuário’, principalmente a partir da dimensão pedagógica da profissão que será abordada em breve, e não ‘no usuário’. Logo, é necessário entender que a

Questão social expressa, portanto, desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades as relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural, ela atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa, “luta aberta e surda pela cidadania” (IANNI, 1992 *apud* IAMAMOTO 2015, p. 160)⁴², no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos. Esse processo é denso de *conformismos e rebeldias*, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos os indivíduos sociais. É nesse terreno de disputas que trabalham os assistentes sociais. (IAMAMOTO, 2015, p. 160)

Desse modo, o/a assistente social deverá alinhar o seu trabalho profissional, à promoção dos direitos sociais dos adolescentes e jovens em conflito com a lei. Isso em razão de que, esses direitos sociais, são conquista dos trabalhadores nessa luta de classes, e é o mais próximo de uma emancipação nessa sociabilidade.

Um instrumento profissional que auxilia na resignificação do objeto, e também na afirmação da identidade profissional é o projeto de trabalho do/a assistente social. A elaboração de um projeto de trabalho, possibilita reconhecer e materializar aquilo que lhe compete

⁴² IANNI, Otávio. A Questão Social. In: **A idéia do Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992, p. 87-109.

enquanto possibilidades de intervenção. Isso não quer dizer que, não é levada em consideração o projeto institucional, mas quer dizer que não se encerra nele o que a profissão tem a oferecer. Assim sendo, esse instrumento “[...] materializa o compromisso profissional [...] e estabelece parâmetros importantes na relação profissional dentro da instituição em que trabalha.” (COUTO, 2009, p. 3). Sua construção e efetivação rompe “[...] com uma característica que, em muito, contribui para a desqualificação profissional, ou seja, aquela em que os assistentes sociais reproduzem o projeto institucional como o seu projeto.” (COUTO, 2009, p. 3).

Aliás, constatou-se que no Serviço Socioassistencial de MSE do CREAS Partenon, não há a utilização desse instrumento, o que, por vezes, pode ter levado a equipe de Serviço Social a atuar de modo imediatista, atendendo apenas às demandas institucionais. Um exemplo dessa intervenção imediatista, pode ser evidenciado em atendimentos de LA apenas como requisito de constatação burocrática e normatizadora de presenças, sem uma finalidade para o atendimento realizado.

É preciso considerar ainda, no processo de trabalho do/a assistente social no Serviço Socioassistencial de MSE de meio aberto, sua relação com a política social em questão. Como já abordado no capítulo anterior, esse serviço é executado através da articulação entre os três sistemas: SGD, SINASE e o SUAS; e eles apresentam aproximações e distanciamentos quando se relacionam. Mas a pergunta que fica: como atua o/a profissional diante desse contexto?

Primeiramente é preciso reconhecer que esses sistemas, em sua relação contraditória e dialética apresentam tanto a face protetiva do Estado, quanto a face punitiva. Assim como, eles representam as demandas institucionais pelo trabalho profissional, conforme abordado anteriormente nesse subitem. Logo, entende-se que, se há a existência de uma possibilidade de processos de emancipação política nessa relação da execução das MSE de meio aberto, será nesse sentido que atuará o Serviço Social. Destarte, o profissional deverá alinhar seu trabalho, conforme preconiza seu projeto ético-político à promoção dos direitos sociais dos adolescentes e jovens em conflito com a lei. Demarca-se aqui, que as intervenções profissionais não serão necessariamente enormes acontecimentos de emancipação política, mas sim micro processos de reconhecimentos e intervenção na realidade concreta.

Verificou-se no campo de estágio, o trabalho do/a assistente social extremamente articulada aos pontos operativos de convergência das políticas sociais, já apresentadas no capítulo anterior, a matricialidade sociofamiliar, a territorialidade e a intersetorialidade. Isso em razão da possibilidade que as políticas sociais apresentam para a instauração de processos emancipatórios. Assim, o trabalho profissional é realizado no sentido de compreender a realidade através de uma perspectiva totalizante, que deve reconhecer o indivíduo para além de

si mesmo, contemplando seus familiares, e até mesmo as relações construídas em seu território. Para isso, visitas institucionais e domiciliares, bem como atendimentos familiares, possibilitaram a compreensão e intervenção ampliada.

Já no que se refere a intersectorialidade, destaca-se a construção do projeto de intervenção da estagiária intitulado ‘Proteção Integral dos Adolescentes e Jovens em Execução de Medidas Socioeducativas em meio aberto da Região Partenon: reafirmando a intersectorialidade entre a Política de Assistência Social e a Política de Educação’. Ele teve como objetivo fortalecer a relação do Serviço socioassistencial e com a política de educação, que encontrava-se fragilizada no período, reduzindo o potencial de proteção integral do serviço.

Esse projeto não conseguiu ser efetivado em sua completude, mas trouxe-se importantes conquistas. Entre elas estão: a caracterização dos usuários que acessaram o serviço no ano de 2016; a sistematização de informações sobre os estabelecimentos escolares da região; a efetivação da participação da equipe nas reuniões intersectoriais da ‘rede da criança e do adolescente do Partenon’; o estabelecimento de fluxos para a efetivação da vaga escolar, junto a Secretaria Municipal de Educação⁴³ e a aproximação com algumas escolas para tratar de particularidades individuais de usuários.

Isto posto, também é importante compreender a dimensão⁴⁴ pedagógica impressa na intervenção profissional, principalmente nesse espaço sócio-ocupacional. Essa dimensão é transversal a toda e qualquer intervenção profissional. Quando realizada com o direcionamento do projeto ético-político, busca realizar ações de socialização da informação e processos reflexivos que vão incidir diretamente na realidade concreta da população atendida. Com esse sentido, ela surge de modo privilegiado nas

[...] mediações entre a satisfação das necessidades sociais e o controle social [...], sendo, portanto, consideradas [...] como eixo central da objetivação da função pedagógica do assistente social nas relações sociais (ABREU, 2016, p. 41)

Em outras palavras, é na contradição inerente à profissão, na autonomia relativa e na efetividade plena do projeto profissional, que está a possibilidade de intervenção política e socioeducativa da profissão. Essa função pedagógica ou socioeducativa da profissão

[...] caracteriza-se pela incidência dos efeitos da ação profissional na maneira de pensar e agir dos sujeitos envolvidos na referida ação, interferindo na formação de subjetividade e normas de conduta, elementos moleculares de uma cultura aqui

⁴³ É preciso considerar que essa foi uma conquista ampliada à todos os CREAS do município, graças ao trabalho efetivado na Coordenação da Proteção Especial.

⁴⁴ A dimensão pedagógica da intervenção, não é equiparada às dimensões de competência profissional: ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa. Ela se apresenta como inerente e transversal a intervenção profissional.

entendida, [...] no sentido gramsciano de como sociabilidade (ABREU; CARDOSO, 2009, p. 688)

Assim, a ação profissional é desenvolvida, “[...] no campo das atividades formadoras de cultura, ou seja, atividades formadoras [de um novo] modo de pensar, sentir e agir [...]” (ABREU; CARDOSO, 2009, p. 686). Desse modo, a intervenção profissional incide na forma como o usuário percebe e se insere no mundo. No entanto, não se está querendo mudar o indivíduo, adequando as normas estabelecidas pela sociedade burguesa, mas realizar processos reflexivos sobre as desigualdades enfrentadas em seu cotidiano vivido. Isso, pois “As/os assistentes sociais atuam sobre determinado nível da realidade – o de alteração de algumas variáveis do contexto da vida dos sujeitos” (NETTO, 1996, *apud*, GUERRA, 2012, p 43)⁴⁵.

Logo, a função pedagógica deverá ser orientada por uma dimensão ético-política e teórico-metodológica que imprima a finalidade nas ações realizadas condizentes com processos que visem a consciência de classe, a emancipação política, e até mesmo processos de emancipação humana. Cabe salientar que, esse será um posicionamento profissional que, em diversos momentos, será contraposto ao solicitado pela política social burguesa.

A função pedagógica se materializa através de ações socioeducativas nos processos socioassistenciais, ou seja, as ações realizadas no âmbito da intervenção direta com os usuários nos contextos institucionais. Elas são pautadas por dois pilares: a socialização das informações e o processo reflexivo (MIOTO, 2009). A primeira, diz respeito ao direito à informação. Esse pilar pressupõe a compreensão da informação, pois será assim, que o usuário terá autonomia. De nada adianta obter a informação por ela mesma, é preciso que o usuário compreenda a informação, do mesmo modo, que essa informação faça sentido para suas vivências e realidades sociais. Essa ação de socializar a informação é fundamental para fortalecimento do usuário no acesso aos seus direitos sociais

O segundo pilar é o processo reflexivo, característico das ações socioeducativas. O processo reflexivo é “[...] o percurso realizado que o assistente social faz com os usuários para buscar respostas para as suas necessidades [...]” (MIOTO, 2009, p. 584), tendo como objetivo a consciência crítica. É nesse momento que o usuário cria/recria sua própria concepção de mundo, através da problematização e do diálogo. Essa prática reflexiva dos assistentes sociais com os usuários, transforma a demanda em politizada e fortalece os sujeitos enquanto sujeitos políticos coletivos (VASCONCELOS, 2006, *apud*, MIOTO, 2009, p. 585)⁴⁶.

⁴⁵ NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

⁴⁶ VASCONCELOS, Ana Maria de. Serviço Social e Práticas Democráticas na Saúde. In: MOTA, A. E. et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

Essas ações socioeducativas puderam ser vistas no trabalho das assistentes sociais e estagiárias em Serviço Social do CREAS Partenon. A socialização da informação é um eixo transversal de intervenção, principalmente devido a relação com o Poder Judiciário, e a burocratização do acesso às informações. Nesse horizonte, o acolhimento coletivo e individual, por exemplo, são formas de esclarecer dúvidas e informar os usuários e seus familiares quando ao processo socioeducativo que será iniciado ou recomeçado. Os atendimentos de LA e de PSC, assim como os atendimentos familiares também são espaços constantes de socialização da informação.

Um exemplo concreto de acesso e domínio da informação, ocorreu durante a realização de um grupo de PSC no qual, um adolescente solicitou informações quanto o seu processo, assim como sobre bens pessoais apreendidos no flagrante do ato infracional. A estagiária em Serviço Social apresentou-lhe os documentos de seu processo, inclusive os documentos referentes ao atendimento socioeducativo, que estavam sob domínio do CREAS, explicando-os. Também passou-lhe as informações sobre o Defensor Público que estava realizando sua defesa, assim como, contatou a Defensoria Pública, agendando um encontro entre adolescente e advogado, para que pudessem averiguar as questões pendentes.

Em relação a prática reflexiva, ela também ocorreu em diversas intervenções dos/as profissionais em Serviço Social do espaço sócio-ocupacional, principalmente, de modo individualizado, nos atendimentos iniciais, nos acompanhamentos de LA, e de forma coletiva, nos grupos de LA e PSC.

O caráter pedagógico reflexivo da intervenção profissional nos atendimentos de Liberdade Assistida, se evidenciou a partir do posicionamento ético-político dos/as profissionais envolvidas no atendimento. Visto que, que diversos outros profissionais, de acordo com o SINASE e com o SUAS, podem orientar adolescentes e jovens na MSE de LA, todavia, a particularidade do trabalho das/os assistentes sociais está na orientação da intervenção condizente com projeto ético-político da profissão.

Assim, esse atendimento consiste em

[...] **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 trabalho; **IV** - apresentar relatório do caso (BRASIL, 1990, art. 119)

Nota-se, que esses objetivos constituem-se enquanto demandas institucionais, e por vezes, estão em consonância com o projeto ético-político. No entanto, ressignificando-a,

chegou-se a compreensão, através da estagiária em Serviço Social, que os acompanhamentos devem possuir uma finalidade condizente com a superação da aparência e do controle de comportamentos dos adolescentes. É preciso buscar ações reflexivas e pedagógicas que conduzam a esses usuários a compreensão de classe que está impressa na execução de MSE, bem como, que possibilitem movimentos participativos em busca da cidadania plena.

Outra intervenção da equipe de Serviço Social que demonstrou esse caráter educativo, são as ações coletivas, ou seja, trabalhos profissionais com grupos. Na execução das MSE esse instrumento é recorrentemente utilizado. Dá-se destaque para os grupos de LA e PSC. Esses dois grupos merecem evidência, pois esses espaços foram privilegiados para reflexões coletivas, politizando as demandas individuais, e possibilitando processos de protagonismo dos usuários. Essas atividades coletivas são “[...] capazes de construir um processo emancipatório que oportunize aos indivíduos perceberem-se como sujeitos em sociedade, capazes de questionamentos sobre a ordem social estabelecida [...]” (MIOTO E LIMA, 2009, p. 40). Portanto, as atividades grupais devem ter objetivos claros, com finalidades comprometidas com o projeto ético-político, escolha de instrumentos e técnicas, planejamento e avaliação sistemática para que, de forma dialética possa refletir na vida cotidiana dos usuários.

Todavia, é preciso ponderar, que eles não foram explorados, sempre e da melhor forma possível no CREAS Partenon. Em primeiro momento pela escassez de recursos pedagógicos disponíveis pela Prefeitura de Porto Alegre; em segundo momento, pelo excesso de demanda destinada as profissionais, que pouco puderam planejar atividades para esses momentos; e em terceiro momento, pela falta de compreensão por parte da equipe da dimensão revolucionária desse espaço de intervenção.

Nesse sentido, cada vez mais,

Na materialização das políticas, temos profissionais em condições cada vez mais precárias de trabalho, adoecidos, capturados pelo proceduralismo exigido pelas próprias políticas e seu conjunto de cartilhas e manuais, reiterando a produção do já produzido, ou seja, uma produção sem reflexão, sem mediação, sem crítica, despolitizada, com ênfase conformadora (PRATES, 2014, p. 4)

Logo, destaca-se que a eficiência dessa prática socioeducativa foi comprometida em decorrência dos poucos recursos materiais e humanos, destinados ao serviço, por parte do município, dispondo apenas do mínimo necessário, e não do básico para o atendimento socioeducativo com bases emancipadoras. O que, mais uma vez, evidencia seu propósitos de reprodução dessa sociabilidade, nos marcos do neoliberalismo.

Percebe-se que, os termos ‘ações socioeducativas/função pedagógica’ e ‘medidas socioeducativas’ sugeram categorias semelhantes, todavia, podem atender a objetivos distintos,

de acordo com os projetos societários em disputa. Desse modo, apenas o compromisso profissional da/o assistente social pode materializar a articulação entre tais conceitos fundamentais, tendo em vista processos emancipatórios.

As MSE materializam a política social burguesa, enquanto Serviço ofertado como resultado de conjunto de sistemas já apresentados, atendendo aos interesses dessa classe social e, dessa forma, produzindo e reproduzindo as desigualdades sociais. Destarte, ainda enquanto política social, também afirma possibilidades de condução à cidadania na sociabilidade capitalista, e desse modo, a emancipação política da classe trabalhadora.

A função socioeducativa da intervenção profissional pode atender tanto a ordem burguesa das políticas sociais, como também a classe trabalhadora. Desse modo, é a decisão profissional, articulada ao projeto ético-político que pode realizar a efetivação dos direitos sociais e processos de conscientização de classe, com vistas a outra sociabilidade, por meio do caráter pedagógico da intervenção. E é nesse sentido que as ações socioeducativas, ou seja, a função pedagógica, adquire uma perspectiva ético-política de condução das MSE.

É neste contexto, extremamente contraditório que está inserido o/a assistente social, com o desafio de decifrar essa realidade e construir frentes de trabalho criativas e capazes de efetivar direitos individuais e sociais, a partir das demandas emergentes de seu cotidiano de trabalho profissional. Para isso, é necessário estar atento, com os ‘olhos abertos’, pois a atualidade exige do profissional criatividade, competência teórica e técnica, e comprometimento com o projeto ético-político.

Pode-se perceber neste subitem alguns aspectos do trabalho do/a assistente social nas MSE de meio aberto, a partir da experiência de Estágio Obrigatório em Serviço Social. Nota-se a necessidade de compreensão do processo de trabalho, bem como do objeto profissional e a sua ressignificação, para a realização de uma intervenção articulada ao projeto de sociedade defendido pela profissão. Também evidenciou-se a possibilidade de trabalho articulada aos sistemas: SGD, SINASE e SUAS, assim como a importância intrínseca dimensão pedagógica no trabalho profissional.

Neste capítulo, foi possível aprofundar o conhecimento sobre o processo histórico, dialético e contraditório que se insere a/o assistente social em todos os seus espaços sócio-ocupacionais. Contudo, deu-se ênfase para alguns aspectos do trabalho profissional na execução do Serviço Socioassistencial de MSE em meio aberto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho, buscou-se evidenciar como se relacionam o SGD, o SINASE e o SUAS, no âmbito do atendimento de adolescentes e de jovens que cumprem MSE de meio aberto, a fim de reconhecer o trabalho do/a assistente social nos CREAS.

Percebeu-se que o contexto histórico, econômico, social e cultural do país é determinante para compreender as estratégias de atendimento do Estado e da sociedade para crianças, adolescentes e jovens - inclusive aqueles em conflito com a lei. Do mesmo modo, evidenciou-se que essas estratégias de intervenção apresentam particularidades ao longo do tempo, todavia sempre são executadas de acordo com os interesses da sociabilidade capitalista.

Nos primeiros séculos o público infanto-juvenil era invisível tanto para o Estado quanto para a sociedade. Sua importância era reconhecida apenas nos momentos em que podia atender ao capital, através da exploração/escravização de sua força de trabalho. Posteriormente, a partir do período republicano até a Constituição de 1988, houve uma pequena visibilidade dessa população. Todavia, o reconhecimento seguia a mesma lógica anterior, visava a adaptação do menor ao trabalho. Nesse sentido, predominou a intervenção nas expressões da questão social como ação de polícia, tendo como metodológica a institucionalização desse público. Entendia-se que era necessário afastar os sujeitos considerados desviantes da sociedade, para ajustá-los para da ordem burguesa.

É no contexto de redemocratização do país que houve mudanças e reformas importantes nessas estratégias. Elas são normatizadas pela Constituição de 1988 e pelo ECA. A principal mudança está no reconhecimento do público infanto-juvenil como sujeitos possuidores de direitos e deveres, em situação singular de desenvolvimento. Essa perspectiva de entendimento e intervenção, foi resultado do contexto nacional e internacional favorável à discussões em prol da emancipação política.

Todavia, essas legislações não tiveram por finalidade a busca por uma cidadania plena, e desse modo, elas – principalmente o ECA – expressaram o movimento contraditório da sociedade capitalista. Isto quer dizer que, o ECA estabelece o controle social exercido por parte do Estado sobre as classes subalternas na forma de proteção e punição, de acordo com os interesses do capital. Isto pois, ao mesmo tempo em que ele estabelece a garantia dos direitos das crianças, adolescentes e jovens, sendo ela o resultado da luta de classes e a forma mais próxima da cidadania na sociabilidade do capital; também mantém a execução do controle sociopenal essencial e inerente a sua existência e a sua estabilidade, através da responsabilização penal juvenil e das medidas socioeducativas. Logo, essa legislação

apresentou-se como espaço privilegiado de confronto e evidência da contradição entre proteção e punição.

É nesse mesmo sentido, que pode-se afirmar que há relações convergentes e divergências entre o Sistema de Garantia de Direitos, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e o Sistema Único de Assistência Social, quando se trata do Serviço Socioassistencial de MSE em meio aberto, operacionalizado nos CREAS.

Uma das convergências é que esses sistemas enquanto políticas sociais materializam a contradição entre proteção e punição. Todavia, demonstram a existência de mecanismos que enfatizam a dimensão protetiva, ao invés da face responsabilizadora das MSE em sua operacionalização. Isso pois, O SGD, o SINASE e o SUAS são resultados dos tensionamentos das lutas de classes nos espaços de deliberação de participação das políticas sociais. Apesar disso, é preciso considerar que em face desse modo de produção, cujas relações de dominação operam nessa estrutura, mesmo que três sistemas direcionem a maior parte de suas intencionalidades para a garantia de direitos, a execução do serviço seguirá a mesma premissa inicial da contradição entre proteção e responsabilização, atendendo a sociabilidade capitalista.

Esses sistemas também se relacionam no processo de incentivo a desinstitucionalização dos adolescentes em conflito com a lei, historicamente afastados do convívio social. Uma vez que, estimulam o atendimento em meio aberto e a aproximação da garantia de seus direitos fundamentais, inclusive a liberdade. Ambos os sistemas apresentam as mesmas diretrizes básicas de gestão das políticas sociais: participação democrática, descentralização política e administrativa e cofinanciamento dos entes federados. Seus princípios de operacionalização do atendimento também estão imbricados. Há uma linha comum no atendimento voltado a matricialidade sociofamiliar, a intersetorialidade e a territorialização/municipalização.

Eles divergem de entendimento na composição das equipes técnicas, uma vez que não há um consenso sobre as áreas de conhecimento que compõem essas equipes, nem mesmo a quantidade de indivíduos que podem ser atendidos por cada profissional. Ademais, apresentam pequenas diferenças de objetivos e públicos. O SGD é um sistema transversal, mais estratégico de consolidação da perspectiva proteção integral, tendo por alvo de suas ações todo o público infanto-juvenil. Já o SINASE trata das particularidades do controle sociopenal imprescindível na execução das MSE. Ele é uma mescla de sistema estratégico e de normativa operacional, devido a sua dualidade de documentação regulatória: a Resolução n. 119/2016 e a Lei n. 12.594/2012. O SUAS, por sua vez, é o mais amplo dos sistemas, pois se destina a toda a população que dele necessitar, inclusive os adolescentes e jovens em conflito com a lei. Ademais, é o único sistema que presta atendimento diretamente a população, através de seus

equipamentos de proteção social. Entretanto, há uma divergência no acesso a esse sistema para os adolescentes em conflito com a lei em comparação aos demais usuários, e aos demais sistemas. Os adolescentes/jovens e seus familiares são ‘obrigados’ judicialmente a se vincularem em serviço de uma política social, sob possibilidade de medidas socioeducativas mais gravosas.

Verificou-se todo esse contexto no Serviço Socioassistencial de MSE em meio aberto realizado no CREAS Partenon de Porto Alegre/RS. Destacando-se o caráter contraditório entre proteção e responsabilização presente na execução das MSE. Isso em razão de que, ao mesmo tempo em que há o cumprimento da MSE determinada, com os devidos encaminhamentos documentais ao Judiciário, transversalmente e, muitas vezes, durante o mesmo cumprimento da MSE, há também o atendimento que busca a proteção integral dos sujeitos atendidos, ou seja, processos de emancipação política. Essa contradição pôde ser evidenciada nas estratégias metodológicas de atendimento tomadas pelo serviço socioassistencial para a execução de cada uma das modalidades das MSE de meio aberto.

Quando ao trabalho do/a assistente social nesse espaço sócio-ocupacional, compreendeu-se que esse profissional se insere nos processos de trabalho, juntamente com outros profissionais, devido a uma demanda socialmente necessária. No caso das MSE de meio aberto, essa inserção se dá em decorrência da necessidade do Estado em realizar o controle sociopenal dos adolescentes e jovens que infringiram as leis burguesas, bem como para o controle social realizado através do acesso aos direitos individuais e coletivos desses sujeitos.

O/a assistente social é condicionado pelas relações entre as classes sociais, isto é, esse profissional possui uma relativa autonomia nesse processo de trabalho, o que lhe impõe limites e possibilidades de condução do seu trabalho profissional, que deve ser orientado pelo seu projeto profissional ético-político. Desse modo, a intervenção profissional deve superar a imediatividade e a superficialidade dessa demanda institucional ressignificando seu objeto de trabalho e intervindo para além da aparência dessas demandas. Em vista disso, evidenciou-se que a instituição solicita o trabalho do Serviço Social para determinado objetivo; entretanto, em decorrência de seu projeto ético-político e suas referências teórico-metodológicas, sua intervenção técnica-operativa será nas expressões da questão social e em processos na defesa da classe trabalhadora. Assim sendo, o/a assistente social deverá alinhar o trabalho profissional, à promoção dos direitos sociais dos adolescentes e jovens em conflito com a lei. Isso em razão de que, esses direitos sociais, são conquista dos trabalhadores nessa luta de classes, e é o mais próximo de uma emancipação nessa sociabilidade.

Uma aliada nesse processo é a função pedagógica da intervenção profissional. Ela refere-se a possibilidade de realização de processos mudanças de comportamento e de pensamento, incidindo na forma como o usuário percebe e se insere no mundo. Nesse horizonte, ela torna-se importante no trabalho do/a assistente social viabilizando a realização de processos informativos e reflexivos sobre as desigualdades enfrentadas em no cotidiano vivido pelos adolescentes/jovens e seus familiares, com vistas a garantia da emancipação política.

Desse modo, a intervenção profissional no atendimento socioeducativo pode atender tanto a ordem burguesa, como também a classe trabalhadora. Contudo, é a compreensão profissional do direcionamento projeto ético-político do trabalho no cotidiano, que pode realizar a efetivação dos direitos sociais e processos de conscientização de classe, com vistas a outra sociabilidade, por meio do caráter pedagógico da intervenção. E é nesse sentido que as ações socioeducativas, ou seja, a função pedagógica, adquire uma perspectiva ético-política de condução das MSE.

Nesse sentido, aponta-se o desafio do trabalho do/a assistente social nesse espaço sócio-ocupacional extremamente contraditório, desvelando a realidade e construindo frentes de trabalho capazes de efetivar direitos dos adolescente/jovens e suas famílias, a partir das demandas emergentes de seu cotidiano. Isso exige comprometimento e competência ético-política, técnico-operativa e teórico-metodológica.

Portanto, esse trabalho possibilitou compreender a relação dialética entre os sistemas já citados que se materializa na execução do Serviço Socioassistencial de MSE e afirmar que há um compromisso do Serviço Social com a garantia dos direitos do público adolescente e juvenil em conflito com a lei, sem deixar de reconhecer a existência contraditória da proteção social e responsabilização juvenil como constitutivas do mesmo processo socioeducativo.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2016.

_____; CARDOSO, Franci Gomes. **Mobilização Social e Práticas Socioeducativas**. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL(Org.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 685 - 702.

ALVES, Jolinda de Moraes; ALMEIDA, Denise Maria Fank de. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. **O Social em Questão**. Rio de Janeiro, Ano XVII, nº 30, p. 143-168, 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social**. Rio de Janeiro: ABEPSS, 1996. Disponível em:

<http://www.abepss.org.br/arquivos/textos/documento_201603311138166377210.pdf>.

Acesso em: 11 de maio de 2018.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **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. 153-202.

ÁVILA, Lisélen de Freitas. **Assistencialização da socioeducação**: novas roupagens para um velho fenômeno. 2017. 103f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Porto Alegre, 2017. Disponível em:

<<http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/7292/2/Lis%20A9len%20de%20Freitas%20%20C3%81vila%20-%20Tese.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 109, p. 179-199, jan-mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a10n109.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2018.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

BEHRING, Eliane Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.2).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 16 de julho de 1934. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **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>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926.** Institue o Código de Menores. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5083-1-dezembro-1926-503230-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Decreto nº 17.943-a de 12 de outubro de 1927.** Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Decreto-lei nº 3.799, de 5 de novembro de 1941.** Transforma o Instituto Sete de Setembro, em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Lei de 16 de dezembro de 1830.** Manda executar o código criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850.** Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM581.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964.** Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporado o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4513-1-dezembro-1964-377645-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871.** Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annualde escravos..... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM2040.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Lei de 28 de setembro de 1885.** Regula a extinção gradual do elemento servil. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Hist%C3%B3ricos-Brasileiros/lei-dos-sexagenarios.html>>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888.** Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 1993a. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 11 jun 2018.

_____. **Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993.** Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. 1993b. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8662.htm>. Acesso em: 11 jun 2018.

_____. **Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.** Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111129.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **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. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm>. Acesso em: 08 jun 2018.

_____. **Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013.** Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.** Brasília, DF: MDS, 2016a. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_MSE_0712.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Nota técnica SNAS/MDS nº 02/2016.** Brasília, DF: MDS/SNAS, 2016b. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nota_tecnica_120520016.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014:** análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015. Disponível em:
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202014_Versao_atualizada.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB-RH Anotada e Comentada.** Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011b. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Brasília, DF: Gráfica e Editora Brasil, 2011a. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF: MDS/SNAS/PNAS, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 11 jun 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação dos Serviços Socioassistenciais**. Reimpressão. Brasília, DF: MSE, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Resolução nº 15, de 13 de março de 2002**. Diretrizes curriculares para os cursos de serviço social. Brasília: Ministério da Educação, 2002. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/arquivos/textos/documento_201603311141012990370.pdf>. Acesso em: 13 jun 2018.

COMIRAN, Gisele. **As Medidas Socioeducativas em meio aberto na perspectiva da proteção integral:** uma proposta de atendimento para o município de Tapejara. 2005. 120f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/118564?show=full>>. Acesso em: 07 de maio 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Resolução nº273 de 13 de março de 1993**. Institui o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais. 1993. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf>. Acesso em: 07 jun 2018.

CONSELHO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução nº 112, de 27 de março de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a formação continuada dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. 2006a. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/112-resolucao-112-de-27-de-marco-de-2006/view>>. Acesso em: 07 jun 2018.

_____. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2006b. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>>. Acesso em: 07 jun 2018.

_____. **Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. 2006d. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/resolucao_119_conanda_sinase.pdf>. Acesso em: 07 jun 2018.

_____. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**. Brasília, DF: CONANDA. 2006c. Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>>. Acesso em: 07 jun 2018.

CLOSS, Thaisa Teixeira. **Fundamentos do Serviço Social: um estudo a partir da produção da área**. 2015. 253f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7533/3/474062%20Texto%20Completo.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2018.

CLOSS, Thaisa Teixeira; SCHERER, Giovane Antônio. Visita domiciliar no trabalho do assistente social: reflexões sobre as técnicas operativas e os desafios ético-políticos na atualidade. **Revista Libertas**. Juiz de Fora, v.17, n.2, p. 41-60, ago/dez, 2017.

COUTO, Berenice Rojas. Formulação de Projeto de Trabalho Profissional. In: CFESS; ABEPSS (Org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 651-665.

COSTA, Ana Paula Motta. Doutrina da Situação Irregular. In: LAZZAROTTO, Gislei Domingas Romanzini, et al (Org.). **Medida socioeducativa: entre A & Z**. Porto Alegre: UFRGS; Evangraf, 2014, p. 85-87.

ENGEL, Bruna Michele Engel. **Relatório Final de Estágio Obrigatório em Serviço Social II**. Porto Alegre, 2016.

FALEIROS, Eva Teresinha Silveira. A criança e o adolescente. Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **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. 203-222.

FEIJÓ, Andressa de Souza. **A articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema de Justiça da Infância e Juventude: reflexões sobre o trabalho do/a assistente social**. 2016. 68f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Departamento de Serviço Social. Serviço, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001016856&loc=2017&l=58398b3f60409653>>. Acesso em: 07 maio 2018.

GARCIA, Joana; PEREIRA, Pedro. Somos todos infratores. In: **O Social em Questão**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, n. 31, p. 137-162, 2014. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_31_7_Garcia_Pereira.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GÓES, José Roberto de; FLORENTINO, Manolo. Crianças escravas, crianças dos escravos. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 6.ed. São Paulo: Contexto, 2007, p. 177-191.

GORENDER, Jacob. Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 19-53.

GUERRA, Yolanda. A dimensão técnico-operativa do exercício profissional. In: SANTOS, Claudia Mônica dos; et al (Org.) **A dimensão técnico-operativa do Serviço Social: desafios contemporâneos**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: Ensaio Críticos**. São Paulo: Cortez, 1992.

JAQUES, Luciana Gomes de Lima. **Medidas Socioeducativas em Meio Aberto em Guaíba: entre Pressupostos e Significados**. 2015. 198f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7194/1/000467149-Texto%2BCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2018.

KIRCH, Aline Taiane. **O papel da sociedade na consolidação legislativa da Proteção Integral do adolescente em conflito com a lei: da punição a responsabilização**. 2015. 181f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade Meridional (IMED), Passo Fundo, 2015. Disponível em:<<https://www.imed.edu.br/Uploads/ALINE%20TAIANE%20KIRCH.pdf>>. Acesso em: 08 jun 2018.

KOSÍK, Karel. **Dialética do concreto**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: FERNANDES, Rosa M. Castilhos; HELLMANN, Aline (Org.). **Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016, p. 271-274.

MEGGIATO, Jaqueline da Rosa. **A medida socioeducativa de internação: posicionamentos teóricos e perspectivas de avanços à doutrina de proteção integral**. 2011. 116f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2011. Disponível em:<<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/94816>>. Acesso em: 07 maio 2018.

MÉSZÁROS, Isván. **Para além do Capital**. São Paulo/Campinas: Boitempo/Editora da Unicamp, 2002.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Orientação e acompanhamento social a indivíduos, grupos e famílias. In: CFESS; ABEPSS (Org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 577-593.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva. Matricialidade Sociofamiliar. In: FERNANDES, Rosa M. Castilhos; HELLMANN, Aline (Org.). **Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016, p. 174-177.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. LIMA, Telma Cristiane Sasso de. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. **Revista Textos e Contextos**. Porto Alegre, v.8, n. 1, p. 22-48.

NETTO, José Paulo. A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.83, p. 5-29, set. 2005.

PEREIRA JÚNIOR, Marcus Vinícius. **Orçamento e Políticas Públicas Infantojuvenis: fixação de planos ideais de atuação para os atores do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes (SGD)**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. **Avaliação do programa municipal de execução de medidas Socioeducativas de meio aberto (PEMSE)**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2010. Disponível em:
<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smdhsu/usu_doc/avaliacao_do_programa_municipal_de_execucao_de_medidas_socioeducativas_em_meio_aberto.pdf>. Acesso em: 12 jun 2018.

_____. Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). **Apresentação**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, [2013?] Disponível em:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=56>. Acesso em: 12 jun 2018.

_____. Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). **Leituras dos Territórios das Regiões de Assistência Social**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2013. Disponível em:
<[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/revistacompleta_af\[1\].pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/revistacompleta_af[1].pdf)>. Acesso em: 12 jun 2018.

PRATES, Jane Cruz. A questão dos instrumentos técnicos-operativos numa perspectiva dialético crítica de Inspiração Marxiana. **Revista Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p.1-8, dez. 2003. Disponível em:
<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/948/728>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

PRATES, Jane Cruz. Políticas Sociais e Neodesenvolvimentismo: o desafio de formar para além de procedimentalismos. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p.1-8, jan./jun. 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Desktop/Downloads/18364-72920-1-PB.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Poder Judiciário. **Ordem de Serviço nº 01/2012**. Porto Alegre, 2012.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **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, Irene. Crianças e menores – do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **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. 97-150.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **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. 225-286.

RUSSELL-WOOD, A.J.R. A Roda dos Expostos. In: _____. **Fidalgos e filantropos**: A Santa Casa da Misericórdia da Bahia – 1550-1755. Brasília: EdUnb, 1981, capítulo 12, p. 233-251.

SALES, Mione Apolinário. **(In) visibilidade perversa**: adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Marco Antônio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 6.ed. São Paulo: Contexto, 2007, p. 210-230.

SCHERER, Giovane Antônio. **Juventudes, (In) Segurança e Políticas Públicas**: a proteção social no Brasil. Curitiba: Juruá, 2017.

SPOSATO, Karyna Batista. Traços do Modelo Brasileiro de Responsabilidade Penal de Adolescentes: entre o tutelarismo e a responsabilização. In: COSTA, Ana Paula Motta; EILBERG, Daniela Dora. (Org.). **Justiça Juvenil na Contemporaneidade**. Porto Alegre: DM, 2015, p. 44-49.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. **Entre Proteção e Punição**: o Controle Sociopenal dos Adolescentes. São Paulo: Unifesp, 2011.

SILVA E SILVA, M. Ozanira. **O Serviço Social e o Popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. São Paulo: Cortez, 1995.

SILVEIRA, Esalba; MENDES, Jussara Maria Rosa. Derrubando paredes: a construção da interdisciplinaridade. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY,

Beatriz. **O Sistema Único de Assistência Social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implementação.** Porto Alegre: Edipucrs, 2009. p. 45-62.

TEJADAS, Silvia da Silva. **Juventude e ato infracional: as múltiplas determinações da reincidência.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Deixa o amor te surpreender: Judiciário lança primeira etapa da campanha que incentiva a flexibilização do perfil de jovens para adoção.** Porto Alegre: TJRS, 2016. Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/deixa-o-amor-te-surpreender-judiciario-lanca-primeira-etapa-da-campanha-que-incentiva-a-flexibilizacao-do-perfil-de-jovens-para-adocao/>>. Acesso em: 27 maio 2018.

VALENTIM, Silvani dos Santos. Crianças Escravas no Brasil Colonial. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, s/v, n. 11, p. 30-38, jul. 1990.

VENTURA, Tatiane Andrade. **O Atendimento às Medidas Sócioeducativas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** 2014. 112f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5696/1/000455740-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **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. 287-322.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social. IN: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 143-164.

**APÊNDICE A – TABELA DAS PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES ANALISADAS NA
PESQUISA DOCUMENTAL**

Ano	Autor	Título
1988	Brasil	Constituição Federal
1990	Brasil	Estatuto da Criança e do Adolescente
2004	CNAS	Política Nacional de Assistência Social/ Norma Operacional Básica
2006	Brasil	SINASE (documento teórico)
2006	CONANDA	Resolução 112
2006	CONANDA	Resolução 113
2006	CONANDA	Resolução 117
2006	CONANDA	Resolução 119
2009	Brasil - MDS	Tipificação dos Serviços Socioassistenciais
2012	Brasil	Lei SINASE
2016	Brasil - MDS	Orientações Técnicas para o Serviço de Proteção Social de Adolescentes e Jovens em cumprimento de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto