



GT 6: DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA: ANÁLISE PRELIMINAR DOS MUNICÍPIOS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs (UFSC); Email: andrea.fuchs@ufsc.br
Breno Jaime Amaral Souto (UFSC); Email: ssoutobreno@gmail.com
Gabriela Isabel de Jesus (UFSC); Email: gabrieladejesusss@gmail.com

TEMÁTICA: DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E OS DESAFIOS PARA A SUA EFETIVAÇÃO

RESUMO: Este artigo objetiva discutir, a partir dos dados preliminares da pesquisa em 22 municípios da Grande Florianópolis (SC), a execução das medidas socioeducativas de liberdade assistida (LA) e prestação de serviço à comunidade (PSC), atualmente acompanhadas pela política de assistência social. Os resultados sugerem que somente uma pequena parcela dos municípios (07) possuem Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e seu respectivo serviço de medida de LA e PSC implantados. Os dados sugerem que, dos demais municípios (15) sem CREAS, 40% executam as medidas de LA e PSC no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e 60%, nas Secretarias municipais. A execução das medidas em meio aberto no CRAS representa uma distorção do que prevê a política de assistência social, tendo em vista que esse equipamento é destinado aos serviços da proteção básica, em razão de vulnerabilidade social. Os resultados apontam ainda que, entre 2012 e 2016, houve uma priorização na aplicação de medidas de LA em relação à PSC, muito embora seja uma prática recorrente no judiciário a aplicação conjunta das medidas de LA e PSC aos adolescentes em conflito com a lei.

Palavras-chave: Política de atendimento socioeducativa; Política de assistência social; Adolescente em conflito com a lei; Liberdade assistida; Prestação de serviço à comunidade.

1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) trouxe mudanças importantes de método, conteúdo e gestão na questão infracional. Desde 2012, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), ao se constituir como uma política pública destinada a inserir o adolescente em conflito com a lei nos diferentes campos das políticas públicas e sociais, objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Defende a ideia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturada principalmente em bases éticas e pedagógicas.

Contudo, somente há quase 27 anos da promulgação do ECA e de inegáveis avanços normativos no campo da política e organização do atendimento socioeducativo, muitos desafios são apresentados à efetivação da política socioeducativa, a partir dos Serviços de Medida Socioeducativa em meio aberto, em



especial ao Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Este artigo pretende — ao socializar os resultados preliminares da pesquisa em andamento sobre o atendimento socioeducativo em Santa Catarina — trazer para o debate público e acadêmico a necessidade de tirar da invisibilidade a realidade do atendimento realizado, sobretudo pelos municípios de porte pequeno, aos adolescentes em LA e PSC. A pesquisa abrange 22 municípios de Santa Catarina que integram uma das seis mesorregiões do estado, denominada de Grande Florianópolis. A coleta de dados envolve dados quantitativos de fontes primárias e secundárias, entre elas entrevistas com profissionais responsáveis pelo acompanhamento das medidas de LA e PSC, avaliação nos 22 municípios dos serviços e programas que executam essas medidas e questionário online para traçar o perfil institucional e dos profissionais técnicos envolvidos na execução.

2. A POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA

No processo de construção dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, registramos quatro períodos que demarcaram as definições de conteúdo, método e gestão no campo da política de atendimento à infância e adolescência. Os períodos caritativo-religioso (1500–1889), filantrópico-científico-higienista (1889–1964) e militar-científico (1964–1988) tinham como base doutrinária legal os Códigos de Menores de 1927 e 1979, fundamentados na “doutrina da situação irregular” (Saraiva; Correia, 2009). Essas legislações se dirigiam a quatro categorias de “menores”: os carentes, os abandonados, os inadaptados e os infratores, sendo estes objeto de intervenção do Estado. Já o período denominado como democrático-humanista, ou da doutrina da proteção integral (1988 até os dias atuais), fundamentado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/1990, ampliou sua abrangência para todas as crianças e adolescentes, considerando-os sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade nas políticas públicas, sobretudo as sociais.

Em relação à temática infracional envolvendo adolescentes, a adoção da doutrina da proteção integral constituiu-se num divisor de águas em relação aos períodos anteriores — regidos pela doutrina da situação irregular dos Códigos de Menores (1927 e 1979) — exigindo mudanças na formulação e gestão do atendimento socioeducativo destinado aos adolescentes em conflito com a lei.

Muito embora tenhamos avanços, a partir da CF/88 e do ECA (1990), tanto na formulação quanto na execução e gestão do atendimento, até 2006 não tínhamos uma política de atendimento socioeducativa organizada a partir da nova base doutrinária. Nesse sentido, a Resolução 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e posteriormente a Lei 12.594/2012, dispõem sobre a constituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)¹, que se constitui “de uma política pública destinada à

¹ Em 2002 a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de



inclusão do adolescente em conflito com a lei, que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais” (Brasil, 2006, p. 23). De acordo com Fuchs, Mezêncio e Teixeira (2010),

[...] o SINASE tem a finalidade de alinhar conceitual, estratégica e operacionalmente a execução das medidas socioeducativas, sustentado nos princípios dos direitos humanos. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo se situa no contexto do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e, portanto, implica articulação com os diferentes sistemas: educação, saúde, assistência social, justiça e segurança pública (Fuchs; Mezêncio; Teixeira, 2010, p. 5).

Nesse contexto, em 11/11/2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução 109, aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais na qual organiza os serviços da proteção social; definindo na proteção social especial de média complexidade do “Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida — LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade — PSC”.

A CF/88 restabeleceu na organização política brasileira a diretriz da descentralização político-administrativa, redefinindo as responsabilidades das esferas de governo (além da relação entre Estado e sociedade), ficando a cargo dos municípios a execução das medidas socioeducativas de LA e PSC, denominadas de meio aberto. Muito embora o documento político-pedagógico do SINASE não estabeleça que essa gestão, execução e acompanhamento das medidas socioeducativas fossem realizadas diretamente pela Política de Assistência Social (PAS), a assistência social incorporou esse acompanhamento ao conjunto dos seus serviços, estando tipificada no seu marco normativo e regulatório e, portanto, devendo assegurar com qualidade e oferta o serviço, de forma a garantir os direitos dos adolescentes.

3. AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NA GRANDE FLORIANÓPOLIS: RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em Santa Catarina, os municípios são responsáveis pelo acompanhamento dos adolescentes em medidas socioeducativas de LA e PSC, sob a responsabilidade das Secretarias Municipais de Assistência Social². O estado de

Entidades Governamentais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FONACRIAD), promoveram encontros regionais e oficina nacional para discutir a “proposta de Lei de Execução de Medidas Socioeducativas”, provocada pelo então Desembargador do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Dr. Antônio do Amaral. Em 2003 a SEDH, o CONANDA e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) iniciaram a elaboração da proposta preliminar do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Em 2004 foi realizado um Seminário Nacional com 160 atores sociais com vistas à discussão e aperfeiçoamento do documento. Em 2006 foi aprovado o SINASE em plenária conjunta entre CONANDA e CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) e, em 11/12/2006, o CONANDA criou a Resolução 119, que dispõe sobre o SINASE. Em 18/01/2012, a Presidenta da República, Dilma Roussef, promulgou a Lei 12.594, que dispõe sobre o SINASE.

² Em muitos municípios, sobretudo naqueles considerados de Porte Pequeno I (até 20.000 hab.), algumas gestões municipais juntam mais de uma secretaria. Ex. Secretaria de Assistência Social e Saúde.

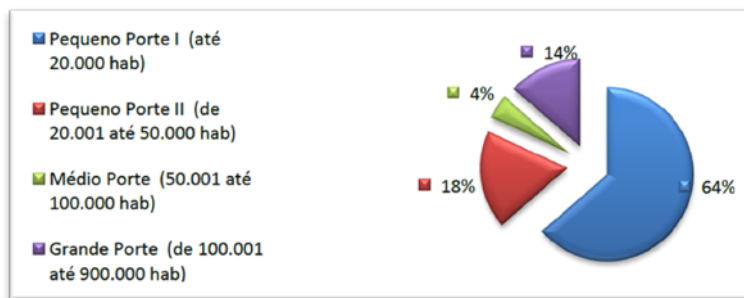


II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

Santa Catarina conta, em 2017, com 295 municípios, sendo que 77,6% são de Porte Pequeno I (até 20.000 hab.). A Federação Catarinense dos Municípios (FECAM) divide o estado em seis mesorregiões: Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Oeste Catarinense, Sul Catarinense, Vale do Itajaí e Serrana. A Mesorregião de Grande Florianópolis possui 14 municípios de Porte Pequeno I, quatro municípios de Porte Pequeno II, um município de Médio Porte e três municípios de Porte Grande, totalizando 22 municípios.

Conforme dito anteriormente, a PNAS e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais definem que o serviço de execução das medidas socioeducativas de LA e PSC na assistência social — juntamente com outros serviços da Proteção Especial de Média Complexidade — deve ser realizado nos Centro de Referência de Assistência Social (CREAS). Já os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CRAS) da Proteção Social Básica executam outros serviços para atender as demandas de famílias em situação de vulnerabilidade social.

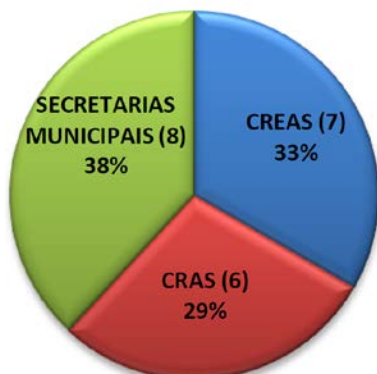
GRÁFICO 1 – Municípios da Grande Florianópolis por Porte - 2017



Fonte: FECAM (2017).

Os dados preliminares da pesquisa informam que todos os municípios da Grande Florianópolis acompanham a execução das medidas de LA e PSC no âmbito da assistência social. Contudo, somente sete possuem CREAS e o serviço de LA e PSC sendo executados nesse equipamento, conforme prevê a PNAS. Os demais municípios (15), 71%, executam as medidas em Secretarias Municipais ou nos CRAS.

GRÁFICO 2 – Municípios da Grande Florianópolis segundo locais de execução da LA e PSC



Fonte: Banco de Dados Pesquisa NECAD (2017).



Importante destacar que, do total de municípios (15) sem CREAS, 40% (6) executam os serviços de LA e PSC — da Média Complexidade — em equipamento da Proteção Social Básica (CRAS). Em relação ao quantitativo de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC, os dados do Censo SUAS referem-se apenas aos municípios que possuem CREAS, ou seja, sete dos 22 municípios da Grande Florianópolis. Nesses municípios é possível uma série histórica que nos permita compreender o movimento quantitativo de adolescentes que executaram medidas socioeducativas de LA e PSC de 2012 a 2016, recorte temporal desta pesquisa. Dos demais municípios que executam fora do âmbito do CREAS (Gráfico 2), não há informações detalhadas sobre o quantitativo e nem mesmo sobre a metodologia de acompanhamento ao adolescente no cumprimento de sua medida.

Esse é um problema histórico da política de atenção à criança e ao adolescente no Brasil, incluindo a política de atendimento socioeducativa (adolescente em conflito com a lei). Não há dados estatísticos oficiais e muito menos confiáveis por parte das gestões responsáveis tanto pela formulação da política quanto da sua execução nas diferentes esferas governamentais. Quando os temos, eles são pontuais, com metodologias específicas que dificultam a junção de dados do município (responsável pelas medidas em meio aberto) e do estado (responsável pelo meio fechado). A falta de dados, e em perspectiva longitudinal, fragiliza os avanços e decisões necessárias para melhoria na qualidade do atendimento prestado e na garantia dos direitos das crianças e adolescente e, aqui no caso deste artigo, dos adolescentes em conflito com a lei.

As ações, seja no campo do poder executivo, seja no campo dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, responsáveis pela formulação, deliberação e fiscalização da política de atenção à criança e ao adolescente, trabalham às cegas, a partir de análises desprovidas de estudos, pesquisas e diagnósticos que apontem saídas para os sérios problemas que ainda temos após quase 27 anos de promulgação do ECA.

TABELA 1 – Quantitativo de adolescentes, segundo MSE de LA e PSC nos CREAS - 2012 a 2016

Municípios	População adolescente*	LA/ PSC 2012	LA/ PSC 2013	LA/ PSC 2014	LA/ PSC 2015	LA/ PSC 2016
Biguaçu	6.505	155	202	319	331	133
Florianópolis	35.564	556	579	1.149	1.295	1.071
Garopaba	1.800	129	36	41	51	20
Palhoça	14.766	1.144	1.614	1.573	1.545	1.407
São João Batista	2.888	13	29	77	276	337
São José	19.876	282	326	604	588	373
Tijucas	3.264	50	129	141	55	77
TOTAL	84.663	2.329	2.915	3.904	4.141	3.418

Fonte: (*) IBGE (2010) e Censo SUAS (2016).



Em relação ao quantitativo geral dos municípios com CREAS, entre 2012 e 2016, a medida de LA foi a mais aplicada em relação à de prestação de serviço à comunidade, sendo que, em 2012, 60% das medidas aplicadas foram de LA; em 2013 foram 67%; em 2014 foram 66%; em 2015 foram 68% e em 2016, 64%.

Quanto aos municípios de Grande Porte (Florianópolis, Palhoça e São José), nos anos de 2012 a 2016, houve maior incidência de medidas socioeducativas de liberdade assistida (LA) aplicadas. O município de Palhoça (de Grande Porte), nesse mesmo período, foi o único a ter maior quantitativo de LA em todos os anos pesquisados. Os outros dois municípios de Grande Porte da Grande Florianópolis mantiveram a liberdade assistida como primeira medida mais aplicada (em relação ao meio aberto), tendo somente em 2014 uma pequena variação percentual de 3,4% a mais de medidas socioeducativas de prestação de serviço à comunidade (PSC) aplicadas.

Já em relação aos municípios de Porte Pequeno II e Médio Porte, mostra-se o inverso. Nos anos de 2012 a 2016, a medida de prestação de serviço à comunidade foi a mais aplicada pelo judiciário. Somente Biguaçu, de Médio Porte, apresentou quantitativos variados nos anos da coleta: 2012, 2013 e 2015, medida de PSC mais aplicada e, em 2014 e 2016, a de LA.

Cabe destacar ainda que tem sido cada vez mais recorrente entre os magistrados da infância e juventude a aplicação de medidas cumulativas, ou seja, aplicam prestação de serviço à comunidade juntamente com medida de liberdade assistida. Essa é uma questão sempre trazida pelos técnicos que acompanham os adolescentes em cumprimento de medida em meio aberto. Estudos e pesquisas futuras que expliquem o porquê dessa tendência jurídica adotada por alguns magistrados podem trazer à luz qual o entendimento que passa pelo judiciário em relação à capacidade e extensão das medidas socioeducativas de LA e/ou PSC de contribuir na ruptura de práticas de atos infracionais e na adoção de um projeto de vida distante da prática infracional.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades históricas que acometeram a adolescência, em especial os adolescentes em conflito com a lei no Brasil, ainda estão presentes na destinação de ações voltadas a esse público. Isso pode ser atribuído principalmente ao estigma gerado a essa população, que cada vez mais é percebida como violenta e perigosa, vista apenas como violadores, sem a compreensão de que eles também tiveram seus direitos fundamentais violados.

Se a CF/88, o ECA/90 e o SINASE/2012 se configuram como grandes avanços na atenção à adolescência em conflito com a lei, no campo normativo esses avanços não se concretizam com facilidade em todas as esferas da vida dos adolescentes. Tendo em vista ainda existirem medidas em meio aberto sendo executadas em locais inapropriados para sua execução, como no caso dos municípios que acompanham as medidas de LA e PSC nos CRAS.

Segundo o caderno “Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social” — CREAS (Brasil, 2011, p. 74): “O número de CREAS a ser implantado no município deve considerar a projeção da demanda a ser



atendida”. Além disso, o porte do município também constitui uma referência importante para dimensionar o número de CREAS a ser implantado em cada localidade [...]. Ainda segundo o documento, os parâmetros de referência para a delimitação de número de CREAS definem que, para municípios de Porte Pequeno I (até 20.000 hab.) deve-se prever a “cobertura de atendimento em CREAS Regional; ou Implantação de CREAS Municipal, quando a demanda local justificar”. Em municípios de Porte Pequeno II e Médio Porte, ao menos um CREAS, e em municípios de Grande Porte, um CREAS a cada 200.000 hab (BRASIL, 2011).

O SINASE prioriza as medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade) em detrimento das medidas em meio fechado (semiliberdade e internação).

Trata-se de estratégia que busca reverter a tendência crescente de internação dos adolescentes, bem como confrontar sua eficácia invertida, uma vez que tem se constatado que a elevação do rigor das medidas não tem melhorado substancialmente a inclusão dos egressos do sistema socioeducativo (Brasil, 2006, p. 14).

Apesar de visíveis avanços e conquistas na área do atendimento socioeducativo destinado ao adolescente em conflito com a lei — tendo como divisor de águas o ECA —, os dados aqui trazidos na versão preliminar da pesquisa sugerem que a realidade do atendimento às medidas de LA e PSC nos municípios da Grande Florianópolis, sobretudo de Porte I e II, encontram-se aquém do conjunto de princípios definidos pelos marcos normativos e regulatórios dos direitos da criança e do adolescente como da Política que aporta o atendimento socioeducativo das medidas de LA e PSC.

Coutinho (1997, p. 148) esclarece que, muito embora diversos direitos sejam assegurados legalmente, isto não implica a sua imediata efetivação; contudo, facilita a luta para torná-lo um direito de fato. Assim, as “demandas sociais que prefiguram os direitos só são satisfeitas quando assumidas nas e pelas instituições que asseguram uma legalidade positiva”.

Nesse sentido, o ECA, e conseqüentemente o SINASE, ao definir como competência específica do município criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas em meio aberto, passa a exigir o compromisso dos governos municipais na execução dessas medidas, pois é no município que devem estar os equipamentos públicos e os serviços necessários e indispensáveis para o atendimento das demandas e a garantia do desenvolvimento dos adolescentes que se encontram cumprindo medida socioeducativa.

Portanto, esses programas e/ou serviços que executam as medidas socioeducativas não existem de forma independente, isolados no espaço social. Pelo contrário, eles refletem as decisões e/ou indecisões no campo político diretamente relacionadas às suas práticas institucionais, determinadas a partir do desenho do Estado e da sua administração. Assim, o desenho, a organização, as dinâmicas e processos institucionais que compõem a ossatura material desses programas e/ou instituições são resultados desse campo de forças políticas e afetam conseqüentemente a natureza da ação, as recomendações administrativas e, sobretudo, impactam na efetiva garantia de direitos dos adolescentes.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Departamento da Criança e do Adolescente, 2002.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

BRASIL. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**. Brasília: CONANDA, 2006.

BRASIL. **Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais** (Texto da Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009). Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Brasília: Editora Brasil, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 1, 1997 (p.145-165).

FECAM. Federação Catarinense dos Municípios. <http://www.fecam.org.br/> (acessado em agosto de 2017).

FUCHS, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer; MEZÊNCIO, Márcia de Souza; TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. **Socioeducação: Práticas e Metodologias de atendimento em meio aberto**. Capacitação para Operadores do SINASE. CEAG/UnB. Brasília: UNB, 2010.

SARAIVA, João Batista; CORREIA, Ludmilla Cerqueira. A proteção da infância e da adolescência como garantia de direitos humanos. In: **Curso de Capacitação para Operadores do SINASE**. Brasília: CEAG/UnB e SDH, 2009 (não publicado).