

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

TATIANE ANDRADE VENTURA

**O ATENDIMENTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO ÂMBITO DO SISTEMA  
ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**

Porto Alegre

2014

TATIANE ANDRADE VENTURA

**O ATENDIMENTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO ÂMBITO DO SISTEMA  
ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção de grau de mestre pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof. Dra. Idília Fernandes

Porto Alegre

2014

TATIANE ANDRADE VENTURA

**O ATENDIMENTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO ÂMBITO DO SISTEMA  
ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção de grau de mestre pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dra. Idília Fernandes (Orientadora) – PPGSS/PUCRS

---

Prof. Dra. Berenice Rojas Couto – PPGSS/PUCRS

---

Prof.Dr. Flávio Cruz Prates – FADIR/PUCRS

Porto Alegre  
2014

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Iara Maria e Hélio Tadeu, agradeço o amor e o carinho de sempre. Por me acompanharem e apoiarem minhas escolhas, por compartilharem comigo as mais miúdas e também as mais intensas emoções. Amo!

À minha irmã “xuxuzinha” Bruna, que me compreende, mesmo estando brava, que me surpreende e emociona com a leveza com que leva a vida. Amo!

Ao meu namorado, noivo e marido André Brochado, que sabe o que eu preciso simplesmente ao me olhar, agradeço a paciência, os docinhos, os bilhetinhos de incentivo. Por me instigar todos os dias que todo conhecimento vale a pena e por dizer: “Marx é legal, mas ele não é o único”. Amo!

Às minhas tias Sônia, Silvia e Fátima, que, com chuva ou com sol, longe ou perto, sempre me incentivam, sempre dizem: “vai dar tudo certo”. Amo!

Às minhas AMADAS amigas Leti, Tata, Elisoca, Inezita e Manu. Não importa o que aconteça, estamos sempre juntas, devaneando sobre a vida, o amor, a política... E sorrindo, sorrindo muito. Amo!

À minha Mila, minha amiga querida. Por tudo, sempre, pela habilidade em me criticar com doçura, pelo carinho com que “conserta” meus escritos, pela alegria da conversa solta. Amo!

À equipe do Clube de Mães Amizade, lugar especial, com pessoas especiais, e onde pude sempre aprender. Sem vocês, e em especial a Asaira Schmitt, esta dissertação não seria possível. Obrigada.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, agradeço os ensinamentos que me acompanham desde a época da graduação.

À minha orientadora, Idília Fernandez, que sempre diz a coisa certa na hora certa, agradeço os ensinamentos, a amizade, os debates políticos, o carinho.

*Ainda que eu falasse a língua dos homens, sem  
amor eu nada seria.*

Renato Russo

## RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de estudo o atendimento às medidas socioeducativas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O objetivo é conhecer como se desenvolve o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, através do serviço de atendimento às medidas socioeducativas, em especial as medidas em meio aberto, executadas através dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS). Para tanto, foram considerados os aspectos sócio-históricos do processo de efetivação dos direitos sociais preconizados na PNAS/ SUAS, ECA, SINASE, sob a ótica da socioeducação, e suas repercussões no campo da Assistência Social. Os primeiros capítulos de elaboração teórica constituem-se na introdução e na metodologia desenvolvida. O método de estudo que norteou esta pesquisa foi o dialético-crítico com enfoque misto. Para a coleta de dados, foi utilizada a técnica de entrevistas semiestruturadas. Os sujeitos participantes da pesquisa foram nove coordenadores dos CREAS, trabalhadores da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), no município de Porto Alegre. No segundo capítulo, foi realizada uma problematização sobre o papel do Estado e sua relação com o sistema de proteção social. No terceiro capítulo, foram abordados os avanços no campo da efetivação dos direitos sociais, a partir da superação da situação irregular do antigo código de menores para o novo paradigma da doutrina da proteção integral, analisando, desse modo, como o CREAS realiza os atendimentos aos adolescentes em conflito com a lei e o reconhecimento destes como sujeitos de direitos. Os principais resultados dão conta de que a maioria dos sujeitos da pesquisa reconhece que as condições de trabalho vividas no cotidiano dos serviços dos CREAS não possibilitam a efetivação da proteção integral ao adolescente. Os participantes afirmam que a falta de recursos humanos, de qualificação e de alinhamento metodológico inviabilizam a materialização dos direitos, em especial no que se refere à socioeducação. A apreensão deste referencial foi explicitada através da mediação entre categorias e conceitos, como por exemplo: proteção integral, adolescência, acesso à participação em espaços para qualificação, condição de trabalho, processo de trabalho, meios e instrumentos de trabalho e violação de direitos.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social. Ato infracional. Adolescência.

## ABSTRACT

This dissertation has as its object of study the attendance to the socio-educational measures under the SUAS (Sistema Único de Assistência Social). The main objective is to know how it is developed the attendance to adolescents in conflict with the law, through the service of attendance to the socio-educational measures, in particular the measures in an open environment, carried out by the Reference Specialized Centers for Social Assistance (Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS). Therefore, the socio-historical aspects of the process of fulfillment for social rights advocated in PNAS/SUAS, ECA, and SINASE were considered from the perspective of socio-education and its repercussions in the area of Social Assistance. The first chapters consist of the theoretical elaboration of the introduction and the developed methodology. The method of study that guided this research is the dialectical-critical method with a mixed approach. For the data collection, it was applied the technique semi-structured interviews. The subjects for the research were the coordinators of Reference Specialized Centers for Social Assistance and workers from FASC in the city of Porto Alegre. In the second chapter, there was the questioning regarding the role of the State and its relation to the System of Social Protection; in the third chapter, the advances in the field of fulfillment of social rights were addressed, from the overcoming of the irregular situation of the previous code for minors to the new paradigm of the doctrine of Integral Protection, analyzing, thereby, how the CREAS accomplishes the assistances to the adolescents in conflict with the law and the recognition of these adolescents as a legal person. The main results refer that most of the subjects recognized that the working conditions experienced in everyday services at CREAS do not allow the fulfillment of integral protection of the adolescent. They state further that the lack of human resources, qualifications, and methodological alignment make not feasible the implementation of rights, especially in regard to socio-education. The understanding of this framework was clarified through the mediation of categories and concepts, such as: Full Protection and adolescence, accessibility to participation in spaces for qualification, working conditions, working process, means and instruments of labor, and violation of rights.

**Keywords:** Social Assistance Policy. Infrational act. Adolescence.

## **LISTA DE SIGLAS**

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe  
CRAS – Centros de Referência em Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania  
LA – Liberdade Assistida  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
MSE – Medida Socioeducativa  
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos  
PIA – Plano Individual de Atendimento  
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PSC – Prestação de Serviço Comunitário  
SAF – Serviço de Atendimento às Famílias  
SGD – Sistema de Garantia de Direitos  
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento às Medidas Socioeducativas  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
UE – Unidade Executora



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
1.1 METODOLOGIA.....	19
1.2 ASPECTOS ÉTICOS.....	26
<b>2 ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL</b> .....	27
2.1 ESTADO: RÓTULO PIRATA DA “REFORMA” .....	27
2.2 CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL .....	33
2.3 RELAÇÃO DO ESTADO COM A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	44
<b>3 DOCTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) E A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO NO SUAS</b> .....	51
3.1 CREAS E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO (MSE) .....	58
3.2 ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI: SUJEITO DE DIREITO .....	68
<b>4 SOCIALIZAÇÃO DO PROCESSO DE PESQUISA E RESULTADOS</b> .....	75
4.1 APREENSÕES DOS MARCOS TEÓRICOS: A SUPERAÇÃO DO MINIADULTO .....	76
4.2 O CAMINHO DO MEIO DA SOCIEDUCAÇÃO NO SUAS .....	82
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	96
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	99
<b>APÊNDICE A – Instrumentos de Pesquisa</b> .....	105
<b>ANEXO A – Aprovação do Comitê Científico da PUCRS</b> .....	106
<b>ANEXO B – Parecer consubstanciado do CEP</b> .....	107
<b>ANEXO C – Termo de compromisso para utilização de dados</b> .....	110
<b>ANEXO D – Carta de autorização da FASC para coletas de dados</b> .....	111
<b>ANEXO E – Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE)</b> .....	112

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação se propõe a realizar um estudo sobre o atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O contexto em que a nossa pesquisa se desenvolve é permeado pelo processo de implantação do SUAS no município de Porto Alegre, bem como pela problematização do reordenamento que o município de Porto Alegre fez e ainda deverá fazer para adequar seus serviços, programas e projeto, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).

No SUAS, é possível observarmos que muitos programas, como os de transferências de renda e os destinados a crianças e adolescentes, estão se reordenando em passos lentos e sendo absorvidos pelas orientações e diretrizes nacionais no que tange a metodologias dos serviços para os atendimentos. Nesse contexto de implantação e adequações, experienciamos também a efetivação do Sistema Nacional de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SINASE), promulgado pela lei 12594/2012 (BRASIL, 2012), que regulamenta os atendimentos às medidas socioeducativas para adolescentes que pratiquem ato infracional. Considerando o SUAS e o SINASE como instrumentos de materialização dos direitos expressos ora na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), ora no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), buscamos responder às indagações sobre o lugar e o modo de materialização do atendimento às medidas socioeducativas, em especial às medidas em meio aberto, como Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA), no âmbito do SUAS, executadas através dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS).

No campo da política de assistência social, buscamos aprofundar a compreensão sobre o processo de ruptura entre o paradigma anterior, da década de 1930, e a reestruturação da política de assistência social, ampliada e ressignificada, através do SUAS, em direção ao atual sistema descentralizado e participativo. Pontuamos no que consistem os serviços de proteção social de média complexidade executados nos CREAS e sua tentativa de promover de forma integrada a socialização e a defesa do atendimento às necessidades e direitos sociais.

Nessa perspectiva, o SUAS (2011) confere um dos maiores e mais importantes avanços à materialização dos princípios e diretrizes que possibilitam serviços, programas e projetos de trabalho, os quais desenham uma desafiadora proposta de atendimento universal. Tais aspectos, que buscam a efetivação de direitos, desencadeiam a necessidade de analisar esses princípios e diretrizes sob a ótica da doutrina da proteção integral e da socioeducação (SINASE), processo que confere avanços e desafios, bem como repercussões ao campo da assistência social.

Frente ao processo de efetivação dos direitos sociais preconizados na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e no SUAS, bem como no ECA, é relevante desvendarmos as contradições ainda existentes. Uma destas contradições consiste na prevalência do caráter coercitivo na execução das medidas socioeducativas em meio aberto, previstas no SINASE, no III objetivo das medidas, que diz sobre “a desaprovação da conduta do ato infracional efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei”, os quais necessitam estar articulados com a perspectiva da doutrina da proteção integral e com a garantia de universalização de direitos afirmadas pela política de assistência social.

Compreendermos a contradição entre punição e proteção é fundamental para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, uma vez que todo o caminho percorrido por ele, até o cumprimento da medida, é complexo, pois sua conduta é julgada a partir do que diz o ECA, a fim de se garantir um tratamento diferenciado e respeitoso em relação a sua condição de sujeito em desenvolvimento. No entanto, esse mesmo estatuto remete a decisão sobre o ato cometido ao poder judiciário, o que evidencia a infração como uma categoria jurídica; dessa forma, é infrator quem cometeu uma conduta previamente definida como crime, o que define e introduz o adolescente no sistema de justiça (SARTÓRIO, 2010, p. 4).

Assim, ainda visualizamos uma dicotomia entre o caráter coercitivo e a possibilidade da socioeducação dessas medidas no que se refere à perspectiva da proteção integral prevista no ECA, que preconiza a valorização dos aspectos pedagógicos na abordagem do adolescente em conflito com a lei. Neste contexto, tendo em vista serem essas medidas executadas no interior do SUAS, consideramos pertinente investigar as condições de aplicação e cumprimento das

medidas socioeducativas em meio aberto executadas pelos CREAS no município de Porto Alegre.

Para tanto, buscamos problematizar a execução destas medidas a partir das diretrizes e princípios fundantes da PNAS, bem como do marco legal do ECA e do SINASE (2012). Consideramos importante ressaltar que o SUAS, ao incorporar a execução dessas medidas, necessita qualificar o olhar para a particularidade e a natureza das medidas socioeducativas, garantindo a articulação entre a doutrina de proteção integral e a perspectiva da proteção social, no sentido das formas de acesso, de modo a materializar a garantia de direitos a essa população, superando lógicas restritivas e coercitivas no campo do atendimento às necessidades sociais.

A PNAS (BRASIL, 2004) aborda a questão da proteção social como um conjunto de ações articuladas entre as políticas setoriais do campo social. O resultado esperado de tais ações deve ressaltar o princípio de universalização do acesso aos serviços, aos programas e aos projetos assistenciais que afirmem a supremacia do atendimento às necessidades do usuário. Nessa perspectiva, o usuário é reconhecido como um sujeito de direitos, cujo desafio é a integração dos bens e serviços assistenciais que possam contribuir para sua inclusão e equidade social.

Assim, mais do que somente a execução das medidas socioeducativas a adolescentes em conflito com a lei, que ações e serviços são oferecidos para esta população e sua família, no sentido de ofertar uma proteção social que supere a trajetória de violação de direitos? De igual forma, como são desenvolvidas as ações de responsabilização do adolescente quanto às consequências do ato infracional cometido? Estas são questões que mobilizam a realização desta proposta de estudo. Avaliarmos como se desenvolvem os serviços dentro do sistema de proteção social, em especial nos de média complexidade (CREAS), é importante para mensurarmos a dimensão do trabalho profissional no atendimento a esse adolescente e o impacto dessa ação na vida cotidiana dos sujeitos.

Desvendarmos os caminhos percorridos nos processos de trabalho é polo central na garantia de materialização de direitos, assim como o modo como é exercida a competência profissional, as condições efetivas de trabalho e o compromisso ético político assumido são as molas precursoras para avanços na área.

Avaliarmos a metodologia de trabalho no interior dos serviços não significa identificar os “culpados” pelo sucesso ou não das ações; significa compreender a garantia de direitos como processo histórico, que depende de condições reais e objetivas para sua efetivação. Tais condições devem ser condizentes com a realidade, ou seja, elas devem partir do conhecimento (diagnóstico, perfil, demanda) da população atendida, a fim de se considerar o número de profissionais necessários para que a equipe execute determinados serviços, condição para reflexão a partir de aprimoramento teórico e prático.

Ainda, compreendermos a configuração das políticas sociais pressupõe examinarmos e criticarmos minuciosamente sua dimensão, significado, abrangência e funções; trata-se de analisarmos a totalidade da política, revelarmos o seu caráter contraditório e articularmos determinantes estruturais e forças sociais e políticas (BOSCHETTI, 2009).

Nessa situação, visualizamos que o suposto enfoque punitivo aos adolescentes e suas famílias por vezes prevalece no âmbito desses serviços, associado a diretrizes moralizantes que necessitam ser superadas pela perspectiva da proteção social. Assim, Jaccoud (2009, p. 61) afirma:

Falar em uma proteção social é pensá-la enquanto sistema, que permite que se amplie a análise sobre as políticas sociais, identificando as características comuns e buscando compreender de maneira integrada tanto a oferta de serviços como seus impactos sociais.

É fundamental considerarmos que a execução das medidas está explicitamente atrelada a uma sanção, mas é preciso considerar as necessidades sociais desses adolescentes em sua totalidade, fortalecendo essas medidas como possibilidade de proteção integral. Por vezes, o cumprimento das medidas em meio aberto, do modo como está acontecendo, fortalece o caráter punitivo, uma vez que a Medida Socioeducativa (MSE), a par de sua pretensão socioeducativa, trata-se de uma sanção, enquanto resposta do Estado ao ato infracional. Tem ela caráter coercitivo, de imposição, havendo de ser cumprida independentemente da vontade do adolescente ao qual foi imposta, do consentimento do afetado, a ponto de o seu descumprimento reiterado e injustificado autorizar inclusive a colocação dele em internação (SARAIVA, 2010).

As medidas socioeducativas em meio aberto são aplicadas ao adolescente que cometeu um ato infracional e estão incluídas nas medidas especiais de proteção previstas nos artigos 99º e 100º do Estatuto da Criança e do Adolescente: “Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários”.

São também princípios que regem a aplicação das medidas socioeducativas, de acordo com a Lei 12.010/2009, que trata do aperfeiçoamento para garantia do direito à convivência familiar e comunitária:

I - condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; II - proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares; IV - interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto; V - privacidade: a promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada (ECA, BRASIL, 1990).

A referência aos princípios contidos no ECA, no atendimento às medidas socioeducativas, reafirma a importância de estudarmos a temática do ato infracional e seu atendimento no âmbito da política de assistência social, uma vez que está envolvida a primazia da garantia da proteção integral através do reconhecimento do sujeito de direitos.

Desse modo, é relevante destacarmos que o campo da proteção integral e, logo, o da garantia de direitos, é resultado de lutas dos movimentos sociais para incluir na agenda política a prioridade de investimentos em serviços, programas e projetos que atendam crianças e adolescentes. O marco legal dessas conquistas está na década de 1980, com a aprovação ECA, e com o conjunto de direitos civis, sociais, econômicos e culturais de promoção e proteção, que dispõem de políticas de atendimento a crianças e adolescentes.

A inclusão da pauta da infância e da juventude no contexto de um Estado autoritário rompe com a exclusão que impedia a interlocução com a sociedade, e passa a ser possível o aprofundamento democrático das relações entre Estado e sociedade em torno de questões como adolescente, ato infracional e política social.

Consideramos relevante a relação entre passado e presente para que possamos compreender criticamente o contexto do século XXI, o fenômeno da violência e as repercussões no cotidiano dos serviços, através das condições de trabalho, e, assim, na forma de garantir direitos.

Pensarmos a condição de acesso a direitos e a execução dessas medidas de acordo com o SUAS é também pensarmos como se configuram os serviços de atendimentos ofertados aos adolescentes, em sua totalidade. As medidas socioeducativas possuem caráter coercitivo devido a sua vinculação legal, a qual responsabiliza o adolescente pelo ato cometido. Contudo, devem estar revestidas de condições educativas que levem estes adolescentes a um processo reflexivo, proporcionando-lhes condições concretas para a superação de sua atual condição. Isso passa, sem dúvida, por uma atuação abrangente dos CREAS, para além do acompanhamento somente da execução da medida — é preciso que sejam aportados acessos a um conjunto de serviços ao adolescente, bem como a sua família.

Considerando que os mecanismos de execução das medidas sejam ancorados em preceitos legais de garantia de direitos (Constituição Federal/1988, ECA, PNAS, SUAS, SINASE), as medidas socioeducativas executadas pelo município ou organizações não governamentais necessitam ser realizadas sob a fiscalização do poder judiciário, do Ministério Público, conforme assegura o próprio ECA (art. 88).

Nessa linha, desde 2000, o município de Porto Alegre assinou o termo de Convênio com o Juizado Regional da Infância e da Juventude para a municipalização da execução das medidas socioeducativas em meio aberto, que previa a composição de um conselho gestor com a função de prestar retaguarda ao serviço, articulando a busca de soluções dos problemas enfrentados no acompanhamento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas à proposição de ações que visem à qualificação do atendimento.

Com o processo de implantação do SUAS em Porto Alegre, a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), responsável pela execução da política de assistência social no município, tem orientado suas ações por duas redes de proteção social: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade.

Esse processo de reordenamento é reforçado pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), a qual institui o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de LA e de PSC, que passam a ser executadas de forma territorializada nos nove CREAS propostos para o atendimento da Proteção Especial de Média Complexidade em Porto Alegre.

Nesse contexto de reordenamento da rede municipal, desenvolvemos o problema desta pesquisa: de que forma o atendimento às medidas socioeducativas nos CREAS garantem a proteção integral de adolescentes? Esta investigação consiste na análise de como ocorre a execução e a gestão desse serviço nos CREAS, das equipes, das redes de parcerias, da avaliação dos técnicos, das ações, tendo em vista a articulação desses serviços com os princípios e diretrizes expressos na doutrina da proteção integral do ECA, materializados pelo SINASE e pela proteção social prevista na PNAS. Dadas as circunstâncias, faz-se necessário desvendarmos como os profissionais da Assistência Social compreendem a socioeducação inserida no SUAS, identificando limites e possibilidades para garantia de direitos.

O problema de pesquisa surgiu com base em nossa experiência profissional em instituição conveniada com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), através da FASC. Nesse âmbito, os processos de trabalho desenvolviam-se no atendimento à família e a indivíduos que demandavam por um serviço de proteção social básica, ou seja, ações que abordavam aspectos de prevenção e fortalecimentos de vínculos familiares e comunitários. O vínculo do atendimento estabelecia-se através do Serviço de Atendimento às Famílias (SAF) e na parceria institucional com a Unidade Executora (EU) para adolescente em conflito com a lei na Prestação de Serviço Comunitário (PSC).

O objeto de estudo refere-se, dessa forma, à metodologia desenvolvida nos CREAS para serviço de atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto, de modo que possibilite a efetivação da socioeducação em um espaço destinado a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Desejamos desvendar como dois sistemas com especificidades distintas podem gerar um serviço que considere princípios e diretrizes de ambos, sem que isso decorra num



processo de alienação e subordinação das equipes e do público atendido. Conforme Salles (2012, p. 74),

[...] o SUAS é a estratégia de gestão sistêmica da política pública de assistência social. Já o SINASE caracteriza-se como um sistema transversal, multidimensional e vinculado à efetividade da capacidade articuladora entre setores de políticas públicas, entre organizações do Sistema de Justiça.

Como base de referência para essa análise estão os parâmetros normativos expressos na doutrina da proteção integral do ECA, que apresenta a ideia central de uma nova concepção de criança e adolescente como pessoa em peculiar desenvolvimento físico, psíquico cognitivo e social, assim reconhecidos como sujeitos de direitos que demandam respeito e especial proteção jurídica e social. Da mesma forma, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, como um conjunto de princípios, regras e critérios que objetivam o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos, defende também a ideia de alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturados em bases éticas e pedagógicas (SINASE, 2012).

Pesquisarmos como se configura a materialidade dos direitos sociais a partir dos sistemas de garantia (SINASE e SUAS) representa analisar as dimensões do trabalho profissional, o que implica o compromisso ético político do Serviço Social na sua relação com o trabalho, com a política, com o usuário e com a produção do conhecimento. Assumir-se como ser social, capaz de produzir mudanças, porque se é um ser em movimento, é comprometer-se com valores como justiça social, e com ações que primam pela sistematização da teoria e da prática, com processos reflexivos de emancipação política, de avaliação da qualidade dos serviços e da formação permanente.

A produção do conhecimento, nesse contexto, deve responder às inquietações que se manifestam no trabalho profissional; deve ser investigativa para mais tarde ser propositiva. Apresentar dados coletados através de pesquisa com os trabalhadores da assistência social tenciona um aprofundamento sobre o modo e a condição do trabalhador, confirmando ou refutando a necessidade de investimentos e de compromisso ético no processo de cidadania.

A temática pesquisada emerge da inquietação em romper com ações que colocam o sujeito usuário da política em lugar ainda maior de exclusão, ou vexatório.

Por isso, analisarmos a configuração dos atendimentos aos adolescentes em conflito com a lei é necessário para uma melhor apreensão dos marcos regulatórios da socioeducação expressos no SINASE e no ECA. Assim, destaca-se o inciso §1 do artigo 112 da Lei 8069 (BRASIL, 1990), o qual afirma que “a medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração”, o que converge com a identificação do adolescente em conflito com a lei como pessoa em desenvolvimento e com direitos garantidos.

Com isso, alinham-se os eixos de fundamentação que compõem a execução das medidas socioeducativas em meio aberto nos CREAS e o desafio de sua implantação, considerando: os fundamentos da socioeducação, orientados por fundamentos jurídicos, no sentido de identificar os avanços e mudanças de paradigma no marco da doutrina de proteção integral; os fundamentos políticos, o que implica compreender com clareza os objetivos da aplicação das medidas e como identificá-las como políticas públicas; os fundamentos sociológicos, procedendo com leituras críticas da realidade; os fundamentos éticos, incorporando a visão dos direitos humanos; os fundamentos pedagógicos, aqui considerando um dos nós para a concepção emancipadora de processos pedagógicos o “aprender a fazer”; os fundamentos filosóficos, a identidade com o que faz; e, por fim, mas não por último, os fundamentos históricos, ao conhecer e articular com a origem do direito do adolescente (COSTA apud ILANUD, 1993, p. 451).

Vale estabelecermos que a citação dos fundamentos só assume valor efetivo com a promulgação da lei do SINASE pelos princípios expressos no seu art. 15 (2012):

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

A referência aos princípios da Lei SINASE esclarece a necessidade de adequação e talvez reordenamento da proposta de organização dos serviços e atendimento previstos no SUAS; neste caso, o serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e de PSC. O desvendamento das interrogativas sobre como é executado tal serviço, e de que forma ele produz ações que fortaleçam, emancipem e considerem as peculiaridades condizentes com a faixa etária, será desenvolvido a partir da categoria contradição.

A contradição, segundo Cury (1986), sempre expressa uma relação de conflito no movimento dialético do real, pois cada coisa exige seu contrário, como negação e determinação do outro. Portanto, podemos definir a contradição como negação inclusiva, em que as partes envolvidas são dependentes em termos de significados — nega, mas não exclui o oposto; há sim, a luta e a unidade dos contrários (PRATES, 2003).

Pensarmos a categoria contradição requer uma reflexão crítica sobre os pontos apresentados tanto na leitura e interpretação das referidas legislações, como a partir da experiência profissional acumulada na política de assistência social.

Ainda assim, media-se também a categoria contradição com os pressupostos legais que orientam a execução dessas medidas. O ECA e o SINASE preveem a garantia de um atendimento especializado com ênfase na socieducação, considerando o adolescente como sujeito em processo de desenvolvimento. No entanto, ainda verificamos que a natureza das medidas é punitiva, desconectada dos processos pedagógicos e emancipatórios que orientam a doutrina da proteção integral, e também da disposição das diretrizes e objetivos dos planos de atendimentos socioeducativos (SINASE, 2012).

Diante de tais pressupostos, esta dissertação é composta pela presente introdução, que esclarece a intenção e a relevância do tema a ser pesquisado, apresenta a metodologia utilizada, a delimitação do tema, o problema de pesquisa, as questões norteadoras e os objetivos, nos quais demonstramos com maior precisão os instrumentos de coleta e análise do conteúdo.

A fundamentação teórica subsidiará a compreensão do fenômeno estudado, considerando referenciais teóricos e metodológicos à luz do materialismo histórico. Esse item será dividido em dois capítulos: “Estado e Proteção Social”, em que problematizaremos o lugar e o papel do Estado na sociedade capitalista, bem como

a contextualização da proteção social nesse cenário; e “Doutrina de proteção integral do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a execução das medidas socioeducativas em meio aberto no SUAS”, em que abordaremos esse tópico a partir da compreensão do significado de adolescente como sujeito de direitos e de como se estabelece a relação desse segmento com o Estado e em âmbito local, com o serviço de atendimento às medidas socioeducativas nos CREAS.

Como quarto capítulo, apresentaremos os resultados da coleta de dados, através da análise de conteúdo, considerando a aplicação dos instrumentos de pesquisa e o roteiro da entrevista semiestruturada.

## 1.1 METODOLOGIA

Nesta dissertação, compreendemos por metodologia o caminho teórico e a práxis exercida na abordagem da realidade (MINAYO, 1994). A relação entre teoria e prática resulta na produção de conhecimento com caráter transformador, ou seja, o processo metodológico passa pela intenção de possibilitar mudança na realidade estudada. Assim, a realidade é interpretada “não mediante a redução de algo diverso de si mesma, mas explicando-a com base na própria realidade, mediando o desenvolvimento e a ilustração das suas fases, dos momentos de seu movimento” (KOSIK, 1976).

Este projeto de pesquisa é orientado pelo método dialético-crítico, abrangente, que prima pela apreensão de múltiplos aspectos na abordagem dos fenômenos e supera a fragmentação e a perda de profundidade tão recorrentes na contemporaneidade, possibilitando a interconexão entre pensamento e ação, teoria e prática, sujeito e estrutura, objetividade e subjetividade, quantidade e qualidade. Desta forma, as posturas críticas das pesquisas dialéticas expressam o desejo de desvendar, mais que o “conflito das interpretações”, o “conflito dos interesses” (GAMBOA, 1987). Há um interesse transformador das situações e fenômenos estudados.

A coleta de dados, orientada pelo enfoque quanti-quali, representa um conjunto de processos sistemáticos e críticos de pesquisa e implica a coleta e a análise de dados quantitativos e qualitativos (SAMPIERI, 2013). A análise de dados será realizada a partir de entrevista semiestruturada. A opção por essas técnicas é

sustentada pelo pressuposto de “que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais, e sem vinculação estreitas com uma macrorrealidade social” (TRIVINÕS, 1987, p. 138).

Entendemos que a coleta dos dados, disposta pelo enfoque quanti-quali, possibilita maior apreensão do conteúdo político e oferece mais alternativas para compreensão do fenômeno, quer seja pela junção de dados quantitativos e qualitativos, quer seja pela possibilidade de compreensão integral, ampla e profunda do fenômeno estudado. Podemos, inclusive, avaliar de forma mais completa as dificuldades e os problemas de nossas indagações presentes em todo o processo de pesquisa (SAMPIERI, 2013).

A opção pelo enfoque misto justifica-se pela dinâmica e complexidade do fenômeno estudado, que entendemos como estratégia de mediação entre a exploração do dado e a possibilidade de desenvolver novas competências referentes à matéria pesquisada. Assim, podemos caracterizar esse enfoque como reivindicatório, visto que o aproveitamento dos dados coletados pode contribuir para mudanças de paradigmas e proposição de ações emancipatórias, uma vez que os resultados apontam para essa necessidade. Como bem ilustra Triviños (2011, p. 118):

Existe uma relação necessária entre a mudança quantitativa e a mudança qualitativa. E esta, como sabemos, resulta das mudanças quantitativas que sofrem os fenômenos. Mas a qualidade do objeto não é passiva. As coisas podem realizar a passagem do quantitativo ao qualitativo, e vice-versa.

Trata-se, assim, de uma pesquisa com enfoque quali-quantitativo, orientada pelas principais categorias do método dialético-crítico: contradição, totalidade, historicidade e mediação. A categoria “contradição”, mais do que tensão e antagonismo, refere-se a aspectos contrários que são inter-relacionados, a uma oposição inclusiva que engendra transformação, superação. Essa categoria aponta para a necessidade do desvendamento de tais oposições presentes no serviço de atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto no SUAS.

Como citado anteriormente, os pressupostos legais que orientam a execução dessas medidas (ECA – SINASE) apresentam pontos conflituosos no que diz respeito à materialização dos direitos aos adolescentes; as medidas em si são criadoras e demarcam também a dinâmica dos atendimentos a esse segmento nos

CREAS. O depoimento a seguir demonstra a compreensão dos coordenadores sobre a implantação do SINASE no município: “O SUAS e o SINASE têm concepções próximas, mas operacionalizações diferentes. Difere muito do SUAS no sentido de concepção, o SUAS tem uma amplitude maior e o SINASE é focado no adolescente” (Sujeito 1).

Nesse sentido, a contradição media a relação entre dois sistemas de garantia de direitos com concepções diferentes: de um lado o SUAS, com sua amplitude, seu caráter mais contínuo e sistemático de atendimentos; e de outro, o SINASE, com objetivos e diretrizes que definem o atendimento específico para adolescentes em conflito com a lei.

Entendemos que o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, na esfera do SUAS, solicita que gestores e profissionais atuantes no Sistema de Garantia de Direitos (SGD) reconheçam a processualidade do movimento histórico da política de assistência social, bem como a trajetória do tratamento dado ao adolescente, não mais balizados sob o ponto de vista da moral.

Nessa situação, a “historicidade” demarca o caráter histórico do real, em permanente transformação, em constante devir, ou seja, vir a ser — essa categoria implica analisar os fenômenos à luz da história, contextualizá-los, buscando apreender os processos, relações que o engendram, bem como sua processualidade, tendo em vista identificar as tendências em curso.

Compreende-se que desvendar a realidade aparente requer sucessivas aproximações com o todo articulado. Segundo Kosik (1976, p. 44), a totalidade significa “realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fator qualquer pode vir a ser racionalmente compreendido”. Por essa perspectiva, a investigação sobre o objeto de estudo só foi possível a partir da categoria “totalidade”, a qual se refere às múltiplas interconexões e determinações entre diferentes aspectos da realidade, que podem ser apreendidas através de aproximações sucessivas, provisórias e totalizantes. Essa categoria implica analisar os fenômenos com vistas à sua inserção em contextos e processos mais amplos do que aqueles que os conformam.

Analisar a realidade dos serviços de atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto é também analisar os nexos existentes entre a organização da sociedade capitalista que desenha um Estado elitista e como esse se compromete

com as necessidades sociais. Para tanto, é fundamental a articulação de instrumentos e recursos teóricos e metodológicos com vias de penetração no real (PRATES, 2003), configurada a partir da categoria “mediação”, que implica uma conexão dialética de tudo que existe, uma busca de aspectos afins manifestos no processo em curso (CURY, 2000).

Cabe ressaltarmos que a temática a ser pesquisada é fruto de experiência social na execução das políticas públicas de garantia de direitos, processo em que buscamos aprofundar o conhecimento sobre a rede de atendimento, bem como sobre as condições de acesso aos serviços socioassistenciais, de forma a propormos alternativas para sua qualificação. Consideramos, assim, que o objeto de análise é permeado por contradições, categoria dialética explicativa da realidade, que também permeia o processo de implementação do SUAS no município de Porto Alegre e a operacionalização das ações de proteção social especial de média complexidade.

O foco da pesquisa está relacionado com a oferta de um serviço de proteção social que viabilize a execução do atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

Nessa linha, destacamos a importância da abordagem dialética, que possibilita a compreensão da realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação. Como nos esclarece Frigotto (1997, p. 74):

A postura dialética da realidade situa-se no plano histórico “sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos”. O método está vinculado a essa concepção de mundo: “rômper com o modo de pensar dominante é uma condição para instaurar-se um método dialético”.

Dadas tais considerações sobre o método que embasa essa pesquisa, passaremos à abordagem da sua proposta de operacionalização. Os sujeitos desta pesquisa são os coordenadores dos nove CREAS de Porto Alegre. Tendo em vista alcançar maior profundidade em nosso estudo, foram selecionadas duas equipes de CREAS para a realização do mapeamento da rede para a coleta de dados quantitativos.

O critério para a seleção dessas equipes foi a identificação dos CREAS que possuem maior número de execução de medidas socioeducativas e unidades executoras na cidade de Porto Alegre. O mapeamento da rede foi realizado também

a partir dos dois CREAS, considerando aqueles que, além do maior número de adolescentes em cumprimento de medidas, possuem também o maior número de convênios com instituições privadas e públicas para execução das medidas PSC e LA. Desta forma, os sujeitos são nove coordenadores de CREAS e dois CREAS.

A seleção dos sujeitos é do tipo não probabilística intencional, a qual é definida pelo pesquisador a partir da escolha de sujeitos que deem visibilidade ao objeto de estudo, valorizando suas concepções e opiniões sobre tal objeto, não se propondo, assim, a ser representativa do conjunto do segmento pesquisado (MARKONI; LAKATOS, 1996).

Foram utilizados para a coleta de dados os seguintes instrumentos e técnicas de pesquisa: a) formulário para entrevista semiestruturada; b) entrevista.

A construção do formulário de entrevista semiestruturada, ou tópico guia (GASKELL, 2004), constitui-se numa etapa importante do processo de pesquisa, pois visa contribuir com a consistência e a profundidade da entrevista, em conjunto com a habilidade e a sensibilidade do pesquisador na condução do processo investigatório. Nesse horizonte, a entrevista semiestruturada possibilita a presença ativa e consciente do pesquisador, bem como proporciona ao entrevistado ser um ator no processo, participando da elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987). Quanto ao mapeamento, elaboramos o roteiro para direcionar a nossa avaliação, ainda que de modo parcial, da metodologia utilizada por essas unidades executoras e de como se configura a relação entre os CREAS e a rede conveniada.

A adoção dessas estratégias metodológicas de coleta de dados tem como intenção abrir possibilidades de novas interrogativas e aspectos que não tenham emergido durante as entrevistas, para além do planejado inicialmente pelo pesquisador.

A análise dos dados obtidos através desses instrumentos será realizada por análise de conteúdo, com base em Bardin (1977), a qual consiste em analisar os dados a partir de categorias. Essas categorias serão relacionadas com a revisão teórica feita ao longo da realização do mestrado, numa relação em que pretendemos ir além do que está dado, analisando o que está explícito e implícito. Esta análise deverá suscitar a discussão do tema proposto e partir para uma elaboração sobre esse dado de realidade. Desta forma, a técnica de análise de conteúdo, com base em Bardin (1977, p. 42), consiste em:



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

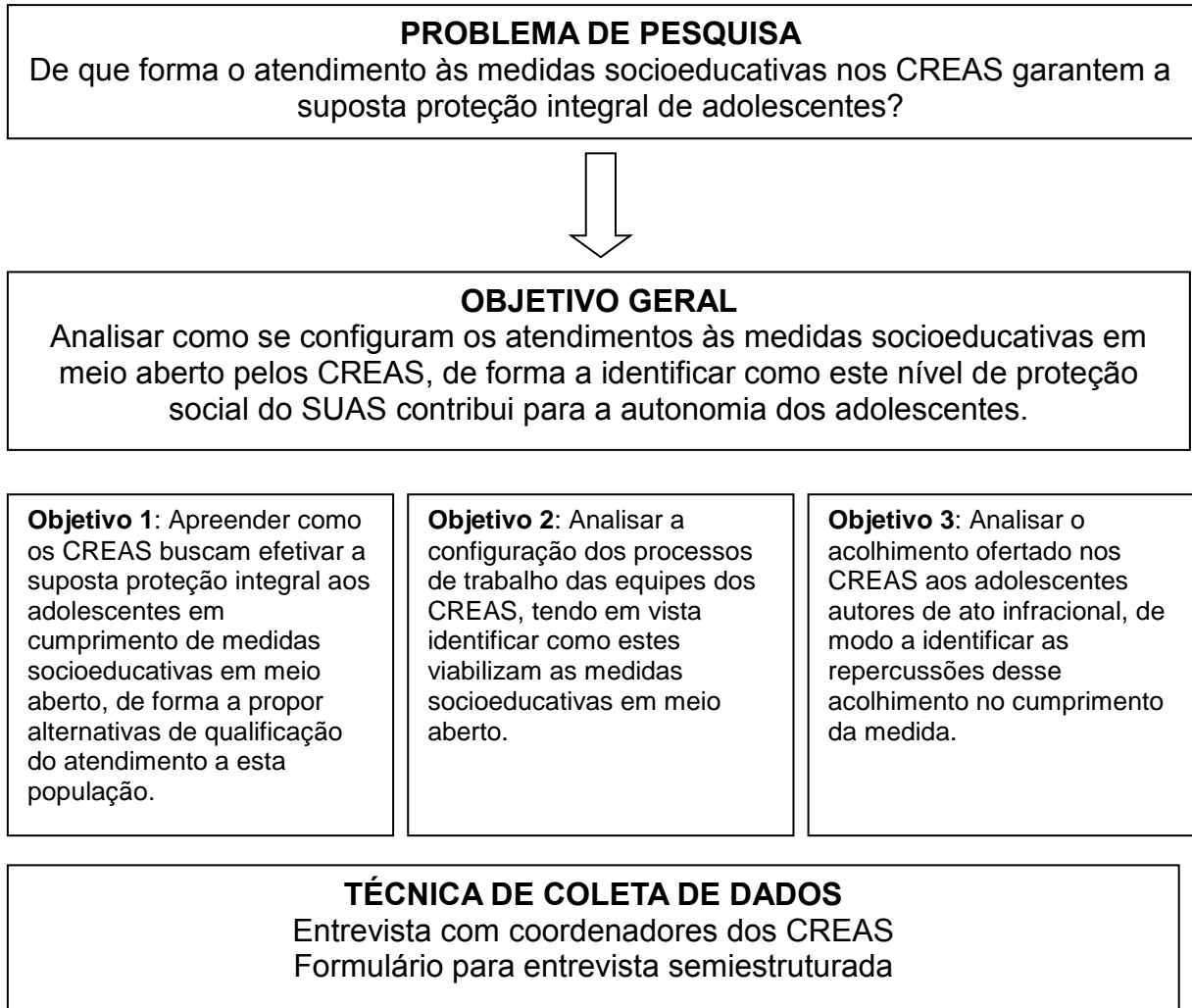
Para o enfoque qualitativo assim como para o quantitativo, a utilização da análise de conteúdo é fundamental, de rigor metodológico e científico na pesquisa quanti-qualitativa (CRESWELL, 2010), pois visa “ultrapassar o nível do senso comum e do subjetivismo na interpretação e alcançar uma vigilância crítica frente à comunicação de documentos, textos literários, biografias ou entrevistas” (MINAYO, 1996).

Ressaltamos que, após a finalização do processo de análise do conteúdo, os resultados e conclusões da pesquisa serão socializados junto aos sujeitos participantes da pesquisa, assim como através de apresentações de trabalhos em eventos técnico-científicos, debates em fóruns de discussão da categoria e da área da assistência social e elaboração de artigo para publicação. A socialização e a devolução dos resultados e conclusões do estudo assentam-se na dimensão política da pesquisa, a qual, como construção coletiva que parte de uma dada realidade, deve retornar a ela de forma crítica e propositiva (MARTINELLI, 1999).

A intenção desta investigação é colaborar com as discussões, reflexões e questionamentos sobre o atendimento ao adolescente em conflito com a lei na política de assistência social através dos CREAS, sob o olhar dos coordenadores dos CREAS, considerando seus relatos de experiência concreta, conhecimentos sobre a temática, bem como a compreensão dos técnicos que atendem diretamente os adolescentes, e a partir da análise documental das avaliações realizadas ao término do cumprimento da medida socioeducativa em meio aberto.

O quadro a seguir ajuda a exemplificar a organização desta pesquisa através do problema de pesquisa, objetivos, técnicas e instrumentos de coleta utilizados:

### Quadro 1 - Quadro metodológico da pesquisa



**Fonte:** Elaborado pela autora (2013).

A ilustração do procedimento metodológico utilizado demonstra, através da problemática da pesquisa, o caminho percorrido até a forma de coleta de dados. Para esse caminho, adotamos o enfoque misto de pesquisa, que consiste na combinação de abordagem qualitativa e quantitativa na coleta de dados. Da mesma forma, demonstramos os procedimentos éticos desenvolvidos para a aprovação e autorizações para coleta dos dados.

## 1.2 ASPECTOS ÉTICOS

Os aspectos éticos desta pesquisa foram articulados com as estratégias de investigação orientadas pelo item que descreve a metodologia. Os procedimentos éticos estão divididos por etapas de acordo com cronograma apresentado no projeto:

Etapa 01 – Encaminhamento do presente projeto para a Comissão Científica da Faculdade de Serviço Social da PUCRS. O documento de aprovação consta dos anexos desta dissertação.

Etapa 02 – Encaminhamento da carta de conhecimento da pesquisa para os coordenadores(as) dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) vinculados à Fundação de Assistência Social e Cidadania do Município de Porto Alegre (FASC). O documento de aprovação consta dos anexos desta dissertação.

Etapa 03 – Encaminhamento do projeto de pesquisa para o Comitê de Ética da PUCRS e inscrição na plataforma Brasil. O documento de aprovação consta dos anexos desta dissertação.

Etapa 04 – Encaminhamento do termo de consentimento aos sujeitos que participarão da pesquisa para o início da coleta de dados. O documento de aprovação consta dos anexos desta dissertação.

Etapa 05 – Devolução dos dados aos sujeitos da pesquisa: os dados serão socializados através de relatório ou seminários.

Os dados foram agregados para análise de conteúdo, e retirada qualquer fala identificatória dos sujeitos da pesquisa para preservar o anonimato dos sujeitos conforme resolução 196/96 da CONEP.

Considerando a complexidade do objeto de estudo e dados os aspectos que circundam a temática adolescente em conflito com a lei e o atendimento a esses segmentos nas políticas sociais, nos próximos capítulos debateremos questões sobre o papel do Estado, a concepção de proteção social e como esses pontos estão interconectados.

## 2 ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL

### 2.1 ESTADO: RÓTULO PIRATA DA “REFORMA”

*Estado como processo histórico que contempla o passado – presente e futuro além, da coexistência de antigos e novos fatores e determinações, a relação exercida pelo estado tem caráter dialético.*  
(PEREIRA, p. 146. 2009)

A referência ao rótulo da reforma do Estado está associada ao conceito utilizado por Elaine Behring, no livro *Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos* (2008), para descrever a relação do Estado com a garantia dos direitos sociais. O rótulo pirata da reforma refere-se ao disfarce que o Estado capitalista se utiliza para justificar mudanças na economia, na gestão das políticas sociais e na transferência de suas atribuições e competências para o âmbito do mercado. Configura-se assim a desestruturação do Estado e a perda de direitos.

O estudo e a compressão do Estado constituem-se como uma base para compreender a configuração da sociedade. Nesse sentido, a apreensão do processo histórico é necessária para resgatar aspectos da economia e da história da sociedade que deixaram marcas na sua organização e configuração. Sabe-se que a formação do Estado se constitui numa unidade política cujas bases foram determinadas pela história mundial. Enquanto unidade política, o Estado possui estruturas alicerçadas por entidades jurídicas, executivas e legislativas, que devem regimentar e regulamentar a vida em sociedade.

Desse modo, o Estado pode desempenhar duas funções, ambas dotadas de estratégias estruturadas em torno do bem-estar dos indivíduos. Uma estratégia opta por uma organização formal, de natureza burocrática, impondo regras rígidas e autoritárias, hierarquias e ações que o torna ineficiente e contraproducente (Johnson, 1997); a outra pode avançar na compreensão do papel do Estado enquanto organização política, democrática de direito e com dever de promover e garantir direitos fundamentais, como cidadania e dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988).

A história nos mostra que o processo de formação do Estado foi e é uma disputa constante de interesses, em que o ponto comum é a economia. Marx, em seus estudos, chega à conclusão de que as formas de Estado estão enraizadas nas condições materiais da vida, na produção social que os homens realizam. Sendo a economia o fator básico, a chave de tudo são as relações existentes entre os homens como produtores. Conforme Marx (2008, p.17), “a forma na qual os homens vivem é determinada pela forma de ganhar a vida – pelo modo de produção predominante dentro de qualquer sociedade em determinado momento”.

Pensarmos o processo de formação do Estado a partir da abordagem metodológica do materialismo histórico contribui para a interpretação das causas de desenvolvimentos e mudanças na sociedade humana e dos meios pelos quais os seres humanos produzem coletivamente as necessidades da vida. As classes sociais e as relações entre elas, além das estruturas políticas e formas de pensar de uma dada sociedade, seriam fundamentadas em sua atividade econômica (MALAGODI, 1988, p. 26).

Na compreensão materialista da história, pode-se avançar no processo de formação do Estado através das relações sociais de produção e reprodução que os homens realizam para sobreviver:

A soma dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, ou seja, a base real sobre a qual se levantaram as superestruturas jurídicas e política, e a que correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção na vida material determina o caráter geral dos processos de vida social, política e espiritual. Não é a consciência de homens que determina sua existência, mas sim ao contrário, é sua existência social que determina sua consciência (MARX, 2008 p.17).

Concordamos com Marx, para quem a existência social determina a consciência quando se reconhece que o Estado constitui seu alicerce na esfera da regulação econômica, através da relação capital e trabalho. O capital, em seu movimento de valorização, produz a invisibilidade do trabalho e a banalização do humano, condizente com a indiferença ante a esfera das necessidades sociais e dos valores de uso. Ampliam-se, ao mesmo tempo, as fissuras e contradições entre as classes e o espectro de suas lutas, acrescidas de disparidades de gênero, gerações, etnias, regiões e meio ambiente, que, enraizados nas particularidades, impõem novas determinações históricas à produção e reprodução das relações sociais.

A produção das ideias, das representações e da consciência está antes de tudo direta e intimamente ligada à atividade material e ao comércio material dos homens. A linguagem da vida real. As representações, o pensamento, o comércio intelectual dos homens surgem, ainda aqui, como emanção direta do seu comportamento material. O mesmo se passa com a produção intelectual como se apresenta na linguagem da política, das leis; da moral, da religião, da metafísica, etc. de um determinado povo. Ao contrário da filosofia alemã, que desce do céu para a terra, é da terra para o céu que aqui e sobe (MARX; ENGELS, 2010, p. 54).

Compreender o Estado a partir da relação de produção e reprodução que se estabelece através da base econômica da sociedade nos proporciona um instrumento para análise e interpretação do real engendrada/calçada na análise dos processos de contra-reforma sobre o papel do Estado, nesse caso: “desloca o Estado para o âmbito de teorias produtivas ou individualistas, como escolha racional e seus congêneres. Em nosso tempo, esse deslocamento não é gratuito: é a própria despolitização da política” (BEHRING, 2008, p. 15).

Dessa maneira, considera-se que as modificações na estrutura e no lugar do Estado, que prioriza o lugar da acumulação por meio dos modos de produção capitalista, de apelo consumista, do *ter* em detrimento do *ser*, representam a despolitização da sociedade; o poder midiático o tempo todo desarticula o processo de participação e reafirma o lugar do Estado como autônomo, desassociado do compromisso com os interesses da sociedade.

Nesse movimento, as mudanças incidem nos modos e condições da vida social. Mudanças que contribuem para o estrangulamento e o retrocesso do Estado de direitos, da garantia de direitos fundamentais e necessidades sociais básicas e da própria capacidade do Estado de prover um sistema de proteção social.

Esse deslocamento do Estado para a arena da mercantilização mostra que a distribuição de trabalho não é regulada diretamente pela sociedade, mas indiretamente pelo mercado através da troca de coisas. É essa forma de organização do trabalho que torna possível a existência do valor: o valor é uma determinada relação social tomada como coisa (IAMAMOTO, 2008b, p. 60). A lei do valor analisa as relações entre pessoas que estão vinculadas entre si através de coisas, conformando um padrão histórico de sociabilidade indissolúvel do fetichismo da mercadoria (IAMAMOTO, 2008b, p. 61).

O processo de mercantilização das relações sociais é abastecido de história, a formação da sociedade foi sempre alicerçada na lei do valor, como bem nos explica Iamamoto e como também podemos analisar em Huberman (1986, p. 205):

A forma pela qual os homens ganham sua vida – o modo de produção e troca é a base de toda a sociedade. A maneira pela qual a riqueza é distribuída, e a sociedade dividida em classes... dependem do que é produzido e como são trocados os produtos”. Da mesma forma, os conceitos de direito, justiça, educação, etc. – o conjunto de ideias de cada sociedade - são adequadas á fase de desenvolvimento econômico atingido por essa sociedade. E o que provoca a revolução social e política? É simplesmente uma modificação das ideias humanas? Não. Pois tais ideias dependem de uma modificação que ocorre primeiramente na economia – no modo de produção e troca.

Além de ratificar a teoria da lei do valor, Huberman demonstra que a possibilidade da passagem da condição de mercadoria para condição de emancipação não depende de dimensões teleológicas, e sim de transformações na estrutura econômica da sociedade. Trata-se de uma ação que contempla uma relação dialética entre infraestrutura (base econômica) e superestrutura (estrutura social – estado – ideologia- moral/religião), entre ser e consciência. Enfim, uma relação na qual o homem é considerado como sujeito ativo no processo; um sujeito que, dentro de certas circunstâncias, influi na transformação social.

Ao considerarmos a relação dialética como instrumento de transformação social, temos no Brasil, na década de 1980, o contexto que demarca o fim e o início de uma nova relação entre Estado e sociedade: o processo constituinte do país passa por um processo de redemocratização, em que se vê a necessidade de devolver ao povo todos os direitos que haviam sido retirados dele durante o processo ditatorial. O Brasil vive, nesse período, o anseio por adotar uma nova constituição, defensora dos valores democráticos.

Assim, podemos dizer que a transformação social ocorre na medida em que as contradições que se manifestam na base material da sociedade dão origem a determinadas formas de consciência e, conforme essa consciência, os homens atuam no sentido de transformar ou de conservar a realidade social.

A conquista de uma nova constituição federal para o Brasil (1988) foi o marco mais significativo na história do país. No entanto, ao mesmo tempo em que as ações democráticas mudavam o rumo de ações concretas na sociedade, como o restabelecimento das eleições diretas e, em destaque, vários aspectos que

garantem o acesso à cidadania, também foi um período (1990 – 1999) em que os governantes pautavam suas gestões em orientações neoliberais concentradas na agenda econômica em detrimento do social (COUTO, 2008).

A centralidade do governo na organização econômica do país, através de diferentes planos de estabilidade econômica, estabeleceu características de um modelo de Estado em que o dinheiro, como moeda de troca, direcionou o rumo dos atendimentos das necessidades sociais: a mercantilização das relações entre Estado e sociedade favorece a manutenção da alienação, de modo que o sujeito envolvido na busca por estratégias de sobrevivência imediatas, como alimentar-se, vestir-se e morar, não percebe as contradições que se manifestam no seu cotidiano e tão pouco enxerga nelas a possibilidade para transformação. Para Mézaros (2005), “A atividade produtiva é, portanto, a fonte da consciência, e a ‘consciência alienada’ é o reflexo da atividade alienada ou da alienação da atividade”. Na sociedade produtora de mercadoria, a alienação se manifesta em todas as esferas da vida social — no individual e no universal.

Desse modo, para compreendermos as mudanças do papel do Estado, é preciso também compreendermos o processo de alienação que se inscreveu na vida e no cotidiano do sujeito, impedindo o desenvolvimento de processos sociais de participação e de conscientização e reflexão. Nesse sentido, as bases sociais capitalistas utilizam a alienação do sujeito como instrumento de manobra para manutenção e crescimento de interesses de mercado. Com isso, elas podem garantir que discursos sobre avanços e reformas do Estado sejam tomados como verdade e impreteríveis. Para Behring, “o eixo central do convencimento repousa em que há uma nova ordem a qual todos devem se integrar, e que é inevitável se adaptar a ela” (BEHRING 2008, p. 70). Esses são termos que compõem as justificativas do que Behring caracteriza como contra-reforma do Estado.

A década de 1990 foi marcada por processos macroeconômicos no que concerniu principalmente à produção, à geração de renda e ao comércio exterior. Os objetivos eram o crescimento da economia, o pleno emprego, a estabilidade de preços e o controle inflacionário, tendo como eixo os princípios da macroeconomia expressa na matriz econômica em detrimento do social (COUTO, 2008, p. 139).

Ao garantir privilégios ao mercado, o Estado concedeu-lhe o papel principal na arena pública. Ele passou a regular as formas de organização política, econômica



e social na sociedade, cuja primazia segue estatal. Nessa perspectiva, podemos argumentar que o Estado brasileiro é orientado por matrizes neoliberais, com enfoque teórico sedimentado num projeto ideológico, político e econômico que exalta a liberdade dos mercados (COUTO, 2008) e que assume, assim, o “processo de globalização, ou melhor, a criação permanente de um espaço econômico heterogêneo uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação” (BEHRING, 2008, p. 41).

Com o incremento da economia global, cresceram as expressões de individualismo, que representam o triunfo da economia sobre a política, como categorias sociais que nos ajudam a reconhecer novos atores e novos conflitos ideológicos; as representações das individualidades isoladas e das coletividades foram descobertas por um novo olhar, que pôs diante de nossos olhos uma nova paisagem — um novo paradigma (TOURAINÉ, 2006. p 25). A concepção de um novo paradigma é resultante da globalização que ameaça a organização social com um apelo cada vez mais radical e apaixonado ao indivíduo. É nesse universo individualista, muito diversificado, que se pode encontrar o rótulo da reforma do Estado.

Sobre o “rótulo pirata” (BEHRING, 2008) da reforma do Estado, pode-se destacar o fenômeno da globalização como agente modificador do papel do Estado e como balizador para mudanças nas relações sociais. Fato regimentado por premissas neoliberais, conforme observa Behring (2008, p. 66):

O ambiente do neoliberalismo potencializa o fetiche da mercadoria e a reificação já que o caráter das relações sociais aparece ainda mais oculto pelo espetáculo, pela difusão massificada do governo das coisas sobre os homens, com o que se aprofunda a alienação dos mesmos sobre sua condição material e espiritual.

Nessa forma de Estado, a coisificação das relações sociais implica na transformação de conceitos como democracia e cidadania em conceitos concretos de alienação e fetichismo da mercadoria: “a democracia vê-se ameaçada, num quadro em que a política no âmbito do Estado, que supõe uma visão de conjunto, é substituída pela política empresarial” (BEHRING, 2008, p. 73).

Segundo Coutinho (2008), a democracia aproxima-se do conceito de soberania popular, e essas estão profundamente articuladas com a cidadania. Para o autor, a democracia é concebida “como a construção coletiva do espaço público,

com plena participação consciente de todos na gestão e controle da esfera política” (COUTINHO, 2008, p.50). Ainda para Coutinho (2008, p. 50), “cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana”.

Pensarmos a cidadania no âmbito do Estado capitalista é impreterível, pois vivemos situações que emergem da coisificação das relações e que determinam a condição humana no capitalismo como insustentável para a promoção da emancipação.

Nesse movimento avesso do Estado em relação à democracia e à cidadania é que desenvolvemos o processo dessa investigação, à luz da totalidade concreta, a fim de *desocultar* as repercussões da postura do Estado diante dos fenômenos sociais, neste caso, o adolescente em conflito com lei.

A contextualização do Estado, a partir da compreensão do rótulo pirata do Estado, subsidia essa pesquisa para o *desocultamento* do cotidiano vivido no interior dos CREAS no atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto.

## 2.2 CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Introduzirmos a temática sobre proteção social é de extrema importância, pois a compreensão por sua concepção e origem contribui para apreensão de como se desenhou o sistema de proteção social brasileiro, apontando o paradoxo em seu desenvolvimento. Para isso, articularemos aspectos teóricos — históricos, políticos, econômicos — que estão na base da formatação do padrão de proteção social.

A partir da Segunda Guerra Mundial (1945), ampliou-se a intervenção do Estado, sobretudo no que se refere a uma nova postura dos governantes em relação ao padrão de intervenção estatal, que se convencionou chamar de “Estado de bem-estar social”. A ação estatal permitiu a expansão e a consolidação dos sistemas de proteção social, através das quais o Estado passou a redefinir um padrão de regulação das relações sociais (MARSHALL, 1967).

Durante o contexto movido por mudanças, o período pós Segunda Guerra Mundial alterou significativamente o alinhamento político e a estrutura social mundial. A União Soviética os Estados Unidos emergiram como superpotências influentes em

escalas mundiais, pautando a agenda política, econômica e social de continentes inteiros e incrementando o sistema de exploração. Com a mesma intensidade de crescimento, domínio econômico e desenvolvimento industrial, o pós-guerra deixou marcas na história da humanidade, milhões de vítimas e mortos.

Nessas circunstâncias, o Estado de bem-estar social constituiu-se como fenômeno no fim do século XIX, em resposta a conflitos sociais adensados pelo avanço industrial. Ou melhor, ele se manifestou “acerca de seus condicionantes históricos como estratégia de maior ou menor eficiência econômica, e sua capacidade de promover e a equidade social” (SILVA, 2004. p.55). Behring (2008) afirma que o padrão de proteção social desenvolvido no modelo de Estado de bem-estar é associado à constituição da sociedade burguesa e, logo, seus fundamentos correspondem ao desenvolvimento do capitalismo. Para Pierson (1997 apud SILVA, 2004, p. 58),

O Estado de Bem-Estar Social é um produto: 1) das necessidades geradas pelo desenvolvimento das sociedades industriais;... 2) uma particular forma de Estado capitalista desenvolvido que, funcionando como instrumento de controle social e corporificando a natureza essencialmente contraditória do capitalismo, assegura as circunstâncias de longo prazo para a contínua acumulação do capital.

Dessa forma, podemos afirmar que o cenário do Estado de bem-estar social foi marcado historicamente por conotações normativas, por conflito de interesses e prioridades de objetivos egocêntricos (PEREIRA, 2009), representando as características do paradigma capitalista de dominação, a sobreposição de uma classe sobre a outra. Nessa perspectiva, compreendemos que o desenvolvimento dos padrões de proteção social foi determinado pela história mundial e intimamente associado ao modelo de Estado de bem-estar social, convertido no modo de produção dominante.

Todavia, as características herdadas da lógica de acumulação demonstram que a relação entre Estado e sociedade se revela conflituosa, no sentido de lidar com interesses opostos; de um lado os operários, escravos das máquinas, subordinados a superjornadas e condições precárias de trabalho e, de outro, donos de fábrica, patrões autoritários e gananciosos, com a mentalidade de que a classe trabalhadora deve ser explorada ao máximo, para que seja mantido o fluxo de extração da mais valia/acumulação.

É muito importante entendermos que a estrutura do mercado de trabalho, tal como se apresentava e por ora como se apresenta, é de fato regulada pelas formas de acesso a bens e serviços. Nessa ordem, o Estado cada vez mais abre caminho para o mercado e assim intensifica as desigualdades sociais. Essa tendência encontra terreno fértil no período da adolescência. A sociedade centrada no consumo, no poder e no privilégio, impregna nos adolescentes a ideia de que só se é completo e feliz ao se possuir algo caro, de preferência ostensivo. A linha que divide o início e o fim na realização de desejos é tênue e conflituosa, pois, ao mesmo tempo em que se louva o *ter*, não se problematiza o acesso ao bem, e o desfecho, por vezes, pode estar associado ao envolvimento com a criminalidade.

Desse modo, a proteção social pode ser a ponte entre a superação desse conflito ou a manutenção dele. A forma como se destina o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei pode tanto desenvolver processos emancipatórios ou reproduzir atendimentos ao adolescente a partir da lógica neoliberal, com ênfase em mais Estado policial e punitivo e menos Estado social e preventivo (WACQUANT, 2001).

No Brasil, o sistema de proteção social foi permeado por movimentos sociais que incidiram sobre a ampliação no campo dos direitos sociais. Com o reconhecimento das desigualdades sociais, o país foi chamado a desenvolver um conjunto de ações que promovesse o bem-estar de todos, reduzindo ou erradicando as desigualdades. Dado esse contexto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema de proteção social pautado na concepção de seguridade social, concebendo a universalização dos direitos sociais através da articulação entre as políticas de previdência social, saúde e assistência social. Conforme Couto (2008), a afirmação da política de seguridade social como um sistema de proteção social “rompe com a lógica fragmentada e busca dar um sentido amplo à área social, ampliando os direitos sociais e na lógica de responsabilidade do Estado brasileiro frente às políticas sociais”.

Dentro do tripé da seguridade, podemos destacar a consolidação da política de assistência social, pois essa passou a ser reconhecida como uma política pública de dever do Estado e direito do cidadão, estando essas discussões no âmbito da efetivação de direitos. A promulgação da política de assistência social como política pública, e sua regulamentação, passou a ser efetivada no ano de 1993, ao se dar o

reconhecimento da política de integração às demais políticas setoriais, bem como a criação de projetos e programas de atendimentos com as definições e seus objetivos guardados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), art. 2, parágrafo único:

A Assistência Social realiza-se de forma integrada às Políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

A promulgação da LOAS consolidou a política de assistência social como uma política de acesso aos direitos sociais, pois, conforme o artigo 4 da lei, ela exerce um papel articulador com outras políticas para a garantia e defesa dos direitos mínimos de sobrevivência. Para dar maior visibilidade quanto aos princípios que regem a política de assistência, cita-se o cap.II, art.4 (LOAS, 1993):

I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica; II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder Público e dos critérios para sua concessão.

A assistência social se constituiu como uma política social pública no sentido de universalização de atendimento à população, acessibilidade aos serviços, programas e projetos e a socialização de informações necessárias para a garantia e a defesa dos direitos sociais. No Brasil, o sistema de proteção social está alicerçado na seguridade social, que é, sobretudo, um campo de luta e de formação de consciências críticas em relação à desigualdade social no Brasil e de organização dos trabalhadores:

Um terreno de embate que requer competência teórica, política e técnica. Que exige uma rigorosa análise crítica da correlação de forças entre classes e segmentos, que interferem nas decisões em cada conjuntura. Que força a construção de proposições que se contraponham às reações das elites político-econômicas do país, difusoras de uma responsabilização dos pobres pela sua condição, ideologia que expressa uma verdadeira indisposição de abrir mão de suas taxas de lucro, de juros, de sua renda da terra (CEFSS, apud BOSCHETTI, 2000, p.122).

Numa perspectiva teórica, as políticas sociais devem ser mensuradas enquanto fenômeno social, síntese de muitas determinações que exigem uma leitura totalizadora, no sentido de restaurar os processos que circunscrevem o movimento e o padrão de proteção social.

A questão da política social é sempre um resultado que envolve mediações complexas, socioeconômicas, políticas, culturais e sujeitos políticos/forças sociais/classes sociais que se movimentam e disputam hegemonia nas esferas estatal e privada (FALEIROS, 1986). Tal disputa por hegemonia representa tanto o fundamento da acumulação capitalista como a pressão dos trabalhadores por ações que melhorem suas condições de vida.

Dessa forma, os fatos históricos citados comprometem o modelo de proteção social na sociedade brasileira, no que diz respeito ao desenvolvimento das políticas sociais. Para Pereira (2009), a política social como um “componente ou produto que é da velha e conflituosa relação entre Estado e Sociedade, no marco das formações sociais de classe, vai sempre atender a interesses antagônicos, já que resulta da pressão simultânea de sujeitos distintos”.

No entanto, como bem nos mostra a história, a hegemonia da classe dominante sempre prevaleceu, situação identificada no desenvolvimento do Estado de bem-estar social até o tempo do capitalismo tardio<sup>1</sup>.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 é considerada um avanço dessas conquistas, quando dispõe de uma concepção de ordem social que prima pelo bem-estar e a justiça social; mas, em contrapartida, no cotidiano, experienciamos uma cultura que substituiu a centralidade da pessoa humana como sujeito inerente de direito por uma lógica mercantilista, que nega a autorrealização humana cujo resultado é a perpetuação da “ordem social alienante” (MÉSZAROS, 2013).

Com isso, prevalece uma interpretação por vezes equivocada quanto ao papel de garantia no campo de direitos e de cidadania. Quanto às condições das políticas sociais no Brasil, Boschetti afirma (2004 p.110):

---

<sup>1</sup> Esse modelo do capitalismo tardio também é identificado como de reestruturação produtiva, da ênfase na lucratividade capitalista, na formação de um mercado global, na informação e vantagem competitiva, ou seja, o capital financeiro como poder regulador (HARVEY, 2008).

No último decênio, vem ganhando força um discurso corrente e perigosamente “aceito”, que as políticas sociais devem ser pautadas pelo combate à pobreza absoluta e, como tal, voltar-se prioritariamente e (em alguns casos exclusivamente) para garantia de acesso mínimo de sobrevivência, o que em teoria, asseguraria igualdade de oportunidade no acesso a bens e serviços básicos. Esta perspectiva incorre alguns equívocos: 1) contenta-se com a igualdade de oportunidade, abandonando o princípio de igualdade de condições, sem questionar as controvérsias acerca de sua impossibilidade em uma sociedade de classes; 2) restringe as políticas sociais à função de combate à pobreza, abandonando sua potencialidade na redução das desigualdades sociais e com isso, cedendo terreno para as exaltações ao mercado como “fonte” de bem-estar; 3) atribui às políticas sociais um caráter minimalista, focalizadas em situações de extrema pobreza, o que as esvazia de seu potencial universalizante e equânime.

A pauta sobre como se desenvolvem as políticas sociais realça a necessidade de outra pauta, a partir da qual, tendo como base os riscos já apresentados por Boschetti (2004), lançamos a interrogação contida no problema dessa pesquisa: de que forma o atendimento às medidas socioeducativas nos CREAS garantem a proteção integral de adolescentes? Tal referência nos remete a uma análise do entorno dos processos contraditórios na materialidade do direito através das políticas públicas.

Primeiramente, precisamos refletir sobre a forma de garantia do direito. Com a aprovação do ECA (BRASIL, 1990), iniciou-se o marco de reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e se definiram parâmetros para a política de atendimento; nesse caso específico, no campo das medidas de proteção especial referente ao ato infracional, as medidas socioeducativas revestidas por aspectos pedagógicos.

Nessa esfera de ampliação de direitos, a aprovação da lei 12.594 de janeiro de 2012, o SINASE, fortaleceu o ECA, na medida em que determinou, mais claramente, quais são as diretrizes para a execução das medidas socioeducativas, seja por parte da própria instituição, que será responsável, como também por parte dos profissionais da área, o SINASE, que dá ênfase à participação da família e da comunidade na recuperação desses adolescentes e determina as esferas de participação dos três níveis de poder, definindo a municipalização das ações socioeducativas em meio aberto (MSE).

Entretanto, a aplicação da medida socioeducativa está atrelada à decisão do poder judiciário, que, por formação, interpreta a lei e o direito numa perspectiva mais formal, de quem exige do autor do ato infracional o “pagamento” pelo que fez. É o

direito como uma arma do Estado para fazer valer seu poder de ordem.

Com base na interpretação do direito, podemos apontar essa interpretação como campo de contradição, uma vez que é através da pressão de movimentos sociais que o Estado passou a garantir uma série de direitos sociais coletivos, neste caso, a MSE. Contudo, a MSE mesmo se tratando de uma “medida mais adequada” ao sujeito em desenvolvimento, não deixou de representar uma condenação, uma resposta do Estado a quem cometeu o ato, ou seja, esse mesmo Estado, ao garantir o direito mais condizente com a necessidade dos adolescentes, materializa-o através de uma punição, que é o cumprimento de PSC e de LA. Caso não cumpra a punição, o adolescente estará sob a pena de privação de liberdade.

Nessa situação, o Estado é um lugar contraditório. Ele tem como primazia a garantia de direitos sociais, e o faz, através pressões sociais e de leis, mas sem considerar as possibilidades reais para sua efetivação. As medidas socioeducativas significam um avanço na esfera do direito ao adolescente em conflito com a lei, porém, do modo como são executadas, no âmbito da Assistência Social, parecem não ter condições objetivas de orçamento e recursos humanos para materializá-las.

Num segundo momento, é importante entendermos que políticas sociais são constituídas entre o público e o privado, ou seja, tanto a esfera privada pode ser gestora dessa política, como o poder público. Contudo, fazemos referência à gestão pública por essa se apresentar, ao menos teoricamente, como responsável pela garantia e pela manutenção dos direitos sociais.

Nessa perspectiva, cabe ao poder público, desde 1988, a garantia de acesso aos direitos sociais, assim como o reconhecimento e a ampliação dos direitos de cidadania para além de posição econômica, entendendo o sujeito enquanto cidadão, e não enquanto cliente de um serviço que lhe é garantido.

Assim, pensarmos em política social pública nos obriga a pensar, antes de tudo, em condição e estrutura política no capitalismo. Como se apresentam as políticas sociais na modernidade? Quais são seus objetivos? São políticas de quem, para quem? São indagações que se alargam a cada reflexão e estudos acerca das políticas sociais públicas. Sobre isso, Sposito (2003, p. 59) reafirma:



A ideia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiros e humanos), envolve uma dimensão temporal (duração) e alguma capacidade de impacto. Essa noção, do mesmo modo, não reduz a política à implantação de serviços e nem ao eixo da articulação de programas e ações, embora esses dois aspectos possam estar nela contidos: desse modo, o termo compreende a dimensão ético-política dos fins da ação, e deve se aliar, necessariamente, a um projeto de desenvolvimento econômico-social e implicar formas de relação do Estado com a sociedade.

Quanto ao modo de gestão dessas políticas, entendemos as políticas públicas como um campo de conquista que deve ser constantemente analisado e avaliado. No sentido de refletir sobre suas características, analisar a relação público-privada, financiamento, modalidades, prestação de serviços e possibilidades de desenho institucional que atribuem corpo a uma política é também analisar a totalidade da política, revelar o caráter contraditório e articular determinantes estruturais e forças sociais e políticas.

A articulação de determinantes estruturais pode se conformar com a opção por uma gestão que prioriza a padronização das relações, em que não se reconhece o sujeito enquanto ser social, dotado de história, desejos, escolhas. Ao contrário, minimiza as possibilidades, condicionando-as a interesses do mercado.

O alinhamento da Política Social em benefício do mercado pode ser encontrado no documento elaborado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 2006), em que se definiu que é através do desenvolvimento econômico que se deseja modificar as estruturas produtivas, sendo essas acompanhadas de um intensivo processo de formação do capital humano.

Na perspectiva do capital humano, associa-se o conceito de responsabilização dos sujeitos por sua condição de vida, seja essa condição de riqueza ou pobreza; ela é sempre atribuída pelas escolhas individuais. Não se consideram os privilégios e acessos desiguais aos meios de produção, pelo contrário, fomentam-se comportamentos arraigados de julgamentos que culpam o sujeito por sua condição social, etnia, escolaridade, colocação no mercado de trabalho.

Esse processo de individualização do modo e da condição de vida social do sujeito implica no desenvolvimento da sociabilidade e na universalidade do adolescente. Se o sujeito é culpado por sua condição, descarta-se aí a possibilidade de reconhecê-lo na sua totalidade, não se identificam contextos, características e, o

crucial, a condição de sujeito em processo de desenvolvimento. A fala do entrevistado refere-se ao significado da adolescência: “a busca por um lugar social mais claramente, mais urgente, é uma fase de modificações e de afirmações” (Sujeito 2).

Temos como pressuposto que essa lógica de individualização bebe no conceito de capital humano; observamos, a partir de dados coletados, que a compreensão sobre a adolescência se refere a um processo de afirmação de identidade social. Ao entrelaçarmos a perspectiva do capital humano com o processo de identidade social do adolescente, podemos dizer que a forma como o adolescente estabelece sua relação social é marcada pelo modo de reprodução da moralização, da culpabilização e da alienação.

Entendemos, com isso, que a garantia de “sucesso” do capital humano está exclusivamente ancorada em bases de estímulos individuais de superação e de transformação da sua condição, sem se reconhecer a superestrutura na qual os adolescentes estão inseridos. Sobre tal processo de alienação, explícito na lógica do capital humano, Marx (2008, p. 25) nos diz que “os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles que escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita”. Neste caso, considerarmos as circunstâncias em que a história se desenrola é compreendê-la como processo alienante na forma de regulação entre Estado e sociedade, ou como espaço privilegiado para se desenvolverem resistências.

Assim, seria possível perguntarmos quais são os objetivos das políticas sociais públicas? Teoricamente, é possível afirmarmos que as políticas sociais públicas formam um conjunto de processo políticos que concretizam direitos, caracterizados no campo de proteção social (PEREIRA, 2009). Apesar disso, observamos que a sistêmica relação em compatibilizar desenvolvimento econômico com desenvolvimento social é estratégia da lógica capitalista para priorizar o crescimento econômico, sob o argumento de que, com isso, as necessidades sociais serão supridas.

A política social pública está, portanto no centro do embate econômico e político, como argumenta Behring (2006) sobre os fundamentos da política social: “nesse caso, há uma forte tendência de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas que balizam as possibilidades e limites da política social”.

Dispondo de uma dimensão estrutural, de uma sociedade com ênfase na atividade econômica e na divisão e encolhimento das atribuições do Estado, as políticas sociais são permeadas de contradições; podem se converter tanto numa possibilidade de inclusão social como em um processo de reiteração da exclusão, podem ser um campo de acesso a bens e serviços que fortalecem o protagonismo como também fortalecer um lugar à margem (YAZBEK, 2004).

A proteção social, nesse sentido, deixa de ter um caráter emergencial e focalizado no pobre ou na pobreza e passa a constituir uma forma de regulação das relações sociais, a qual, se, por um lado, possibilita uma maior circulação dos mercados (inclusive de trabalho), permitindo aos “excluídos”, mesmo que temporariamente, manterem-se como consumidores, por outro passa a contar com elementos que dinamizam a própria acumulação capitalista, tornando-se um fator funcional para incentivar o investimento privado.

Em que pese à ideologia neoliberal primar pela política social focalizada na população mais empobrecida, a trajetória histórica das políticas sociais brasileiras vai apontar para sua compreensão como campo contraditório e, portanto, será disputado com ideário neoliberal um sistema de proteção social fundado no campo da seguridade social e tendo como eixo fundante o direito de cidadania.

A referida disputa deve considerar também que a degradação dos serviços públicos e o corte dos gastos sociais levam a um processo de privatização induzida nesse terreno. Ou seja, há uma mercantilização e a transformação de políticas sociais em negócios — o que expressa o processo mais amplo de supercapitalização (MANDEL, 1982 apud BEHRING, 2008).

Pensarmos sob a ótica da política social pública como negócio remete ao modelo empresarial de desenvolvimento econômico e social contido no conceito de responsabilidade social. O marco para o desenvolvimento da responsabilidade social foi a conscientização de indivíduos e grupos da sociedade frente à decadência de grandes centros urbanos e ao aumento de problemas ambientais. No início da década de 1960, nos EUA, a responsabilidade social remetia à questão da filantropia enquanto caridade e contribuição financeira, porém, se contrapunham aos interesses econômicos das organizações. As pressões e as discussões acerca da responsabilidade social nas empresas tinham objetivos de conscientizar os

executivos sobre essas questões de cunho social e ambiental (REIS; MEDEIROS, 2007).

Para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergências, e a mobilização da “solidariedade” individual e voluntária, bem como das organizações não governamentais prestadoras de serviço de atendimento, no âmbito da sociedade civil. Aqui, observa-se a emergência de uma espécie de clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil é domesticada – sobretudo seus impulsos mais críticos – por meio da distribuição e disputa dos recursos públicos para ações de focalização ou da seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais (BEHRING, 2008. p. 65).

Consideramos que tais condicionantes históricos, como o interesse em estabelecer a compatibilização entre a produção de bens e serviços a um custo mínimo e os objetivos distributivos entre capitalismo e democracia, mercado, equidade social e crescimento econômico promovem um crescimento do Estado de bem-estar social como “uma máquina de justiça social em competição com a economia enquanto máquina produtora de desigualdade” (HECLO apud SILVA, 2004, p. 60). Afirmarmos, assim, que a política social inserida no Estado de bem-estar social de contexto neoliberal responde à manutenção da ordem capitalista muito mais do que ao desenvolvimento de processos políticos que concretizam direitos:

A luta no terreno do Estado – espaço contraditório, mas com hegemonia do capital – requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais, o que pressupõe qualificação teórica, ético - política e técnica. Constata-se que a política social - que atende as necessidades do capital e, também, do trabalho, já que para muitos trata-se de uma questão de sobrevivência – configura-se, no contexto da estagnação, como um terreno importante da luta de classe: da defesa de condições dignas de existência, face ao recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho (BEHRING, 2006, p. 98).

As elocuições sobre o lócus em que se desenvolvem as políticas sociais públicas, mais do que responder de quem para quem, reafirmam a necessidade de se criar estratégias para mudar o rumo da disputa mercado-direitos e implicam em ampliar o papel do Estado como provedor de direitos sociais. É preciso adensar metodologicamente orientações e condições teóricas para diminuir os efeitos perversos do capitalismo.

As políticas sociais públicas são aqui apreendidas como mecanismos para a compreensão e a superação dos efeitos do capitalismo na vida cotidiana. E é nessa perspectiva que a pesquisa pretende desvendar possibilidades e limites da política de assistência social em âmbito local, no atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

### 2.3 RELAÇÃO DO ESTADO COM A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Partimos aqui da compreensão de um Estado no qual as tramas das relações e reproduções sociais se desenvolvem com base no modelo capitalista de organização social, em que se experenciam as correlações de forças e defesa de interesses individuais, que em seu movimento de valorização e acumulação produzem a invisibilidade do trabalho e a banalização do humano, condizente com a indiferença ante a esfera das necessidades sociais.

Com referência às necessidades sociais, encontramos em Pereira (2009) a reflexão fundamental para identificar e analisar a garantia de direitos com base no conceito expresso na LOAS sobre mínimos sociais. Destacamos que mínimo é diferente de básico, e que essa diferenciação é crucial para o desenvolvimento de políticas sociais que primam pela provisão de bens, serviços e direitos.

A distinção entre mínimos e básicos ajuda a delinear o grau da intervenção do Estado. Nesse sentido o papel do Estado pode ter base na provisão de mínimos, operando com pouco, com insuficientes e capengas investimentos e recursos humanos na garantia dos direitos; assume-se, com isso, a lógica de resíduo, da sobra. No entanto a garantia deve ser a provisão de direitos básicos, no que se refere a algo fundamental, essencial para melhores condições de vida.

Consideramos, portanto, que o pressuposto das necessidades sociais são necessidades fundamentais que devem ser supridas através do sistema de proteção social, constituído por políticas sociais públicas que visam concretizar direitos por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros (PEREIRA, 2009).

Nesse âmbito, o Estado apresenta um cenário complexo que requer compreensão crítica, uma vez que estabelece uma realidade com padrão globalizado de acumulação, que fomenta a desigualdade e aumenta as expressões

da questão social, submetendo o sujeito ainda mais à tutela do Estado para conseguir suprir suas necessidades sociais. Do mesmo modo, o sujeito precisa desenvolver novas formas de enfrentamentos que minimizem e superem os efeitos daninhos do processo de globalização.

Como elucidamos anteriormente, o Estado brasileiro está organizado em bases capitalistas, incrementadas pelo processo de globalização, mercantilização das relações sociais orquestradas pelo pensamento ideológico neoliberal. Com isso, temos um Estado que objetivamente prioriza o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento social e, logo, deixa para o sistema de proteção social o resíduo financeiro para políticas sociais.

Por conseguinte, o movimento de encolhimento do Estado e da ampliação do mercado tem profundas repercussões na órbita das políticas públicas, com suas conhecidas diretrizes de focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão do legado dos direitos do trabalho, e alastra-se em todos os poros da vida social: impregna a sociabilidade e impulsiona um profundo desmonte das conquistas civilizatórias dos trabalhadores (IAMAMOTO, 2008b).

A adoção de práticas focalistas e seletivas pelo Estado imprimiu uma nova lógica social, a lógica residual. De modo que as políticas sociais assegurem acesso a determinados segmentos sociais que, numa perspectiva moralista, são identificados como merecedores daquele ou de outro serviço, quando, na verdade, a direção social da política deveria assumir a dimensão da universalidade. Sobre a adoção do princípio da universalidade em relação direta com o objetivo democrático, Boschetti et al (2010, p. 6) argumentam:

Não discriminar, por esta perspectiva, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade que humilhem, envergonhem, estigmatizem e corrompam o status de cidadania de quem precisa de proteção social pública. Significa também não encarar a política pública (especialmente a de Assistência Social) como *fardo* governamental ou *desperdício* a ser cortado a todo custo.

O Estado, ao assumir uma postura reducionista acerca de modos e condições de vida, reduz também o princípio democrático de cidadania, destitui-se do dever de garantir direitos e, assim, retoma a lógica de mérito, criando trancas que fazem com que não se universalizem as ações, e, quando o faz, está associado à seletividade e à focalização. Como relação a esse ponto, Boschetti et al (2010, p. 11) esclarecem:

Consequentemente, do ponto de vista político, verifica-se que os mecanismos reguladores das políticas sociais focalizadas contêm vícios *arcaicos e anacrônicos*, como constrangedores e vexatórios *testes de meio* (comprovação compulsória da pobreza); a fraudemania (mania de ver em cada pobre que recorre à proteção social do Estado um fraudador), condicionalidades ou contrapartida, como se o alvo de proteção tivesse alguma falta pessoal a expiar; e o estigma, que transforma cidadãos de direitos em incômodos “dependentes” da ajuda estatal.

A seletividade não é outra coisa senão a focalização da pobreza, ou a seletividade dos gastos sociais — significa garantir que os subsídios públicos cheguem aos cidadãos mais necessitados, sem que os grupos menos necessitados deles se apropriem “indevidamente” (BOSCHETTI et al, 2010, p. 8)

A política de assistência social desenvolvida no contexto de gestão política neoliberal aparece como objeto direto da lógica residual. A questão central está nas condições que o Estado disponibiliza para materialização de direitos sociais. A relação das políticas sociais com as políticas econômicas demonstra que a elaboração dos orçamentos é organizada de acordo com parâmetros empresariais de custo-benefício:

As análises oficiais reconhecem, hoje, que a universalização restrita das políticas sociais e sua focalização na pobreza contribuem para a redução das necessidades de financiamento do gasto social público, o que se mostra “coerente” com as estratégias mais gerais de contenção fiscal do governo diante das transformações auto-impostas pela primazia da estabilidade monetária sobre qualquer outra política econômica (IPEA 2007, p. 10 apud IAMAMOTO, 2008a, p. 201).

Com isso, temos uma situação que impulsiona para o encolhimento de investimentos públicos no campo das políticas públicas e logo delimita as condições de acesso à cidadania. A estratégia implícita nessa lógica de seletividade e de focalização pode ser interpretada a partir do processo de implementação do SUAS no município de Porto Alegre. Nesse cenário, os nós aparecem em vários pontos cruciais; a considerar o porte do município, item que define, a partir na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB RH SUAS), a necessidade de desenvolver uma política de recursos humanos com ênfase em equipe mínima, condições de trabalho e espaço físico adequados.

Verificamos ainda que, apesar dos avanços em termos de apreensão de novos paradigmas no campo dos direitos sociais e do modelo descentralizado de atendimento mensurado por diferentes níveis de complexidades, a implementação do SUAS requer passos mais largos e rápidos para a materialização das ações

afiançadas como direitos, como, por exemplo, a composição de equipes mínimas para o atendimento nos CRAS e nos CREAS.

Durante o processo de investigação, a coleta de dados possibilitou que a confirmação sobre a falta de equipe mínima nos CREAS revelou-se como uma das principais dificuldades para viabilização do atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto. Os nove sujeitos de pesquisa entrevistados apontam essa deficiência, como podemos observar na seguinte fala: “falta estrutura, falta profissionais, falta tudo. Então na verdade ficam os profissionais acumulando todas essas vulnerabilidades que os adolescentes nos trazem e a gente não consegue resolver” (Sujeito 8). Ainda sobre esse dado, os sujeitos acrescentaram que a implantação do SINASE no município deve considerar a capacidade para realizar os atendimentos, no sentido de qualificá-los: “O SINASE apresenta uma diretriz importante, que indica vinte adolescentes em cumprimento de medidas por técnico. Será que é vinte? Nós temos duzentos e trinta para dois técnicos e um educador. Vinte?” (Sujeito 3).

Tendo como referência os dados coletados, é possível mensurarmos em aproximadamente 80% a necessidade de contratação de recursos humanos, uma vez que sem esse recurso é impossível garantir minimamente ações de qualidade-acompanhamento-continuidade.

Consideramos que, se por um lado houve avanços, por outro estabeleceram-se limites à política de assistência social no campo da garantia de atendimento. A falta de servidores para realizar atendimentos, a criação de CRAS e CREAS sem a devida elaboração de diagnóstico de territórios, a disparidade entre os números de entidades privadas no atendimento aos segmentos da população que demandam proteção social básica e o número de CRAS referenciados para determinada região são fatores que ganham destaque na realidade do Município de Porto Alegre.

Para confirmarmos essa situação, basta destacarmos que, na rede própria (sob gestão direta do município), foram implantados em Porto Alegre vinte e dois (22) CRAS e nove (9) CREAS e, em compensação, são 135 instituições conveniadas com a rede privada (dados fornecidos pela PMPA através da FASC). Ou seja, o atendimento à política de assistência social em Porto Alegre é desenvolvido aproximadamente 80% na rede privada.



Como exemplo disso, apresentamos dados de duas regiões que foram objeto dessa pesquisa, as quais apresentam maior número de medidas socioeducativas. A região Glória, à qual correspondem os bairros Glória, Cruzeiro e Cristal, conta com um CREAS e dezoito (18) unidades executoras e, dessas, quatorze (14) são entidades conveniadas para atendimento aos serviços de proteção social básica e de média complexidade. Na região do Partenon, há o CREAS Partenon, que atende o bairro, o qual, vale ressaltarmos, é um dos maiores territórios. Nesse CREAS existem oito (8) unidades executoras e onze (11) entidades conveniadas para atendimento aos serviços de proteção social básica e de média complexidade.

Essa relação entre rede de atendimento pública e privada e a composição das equipes demonstra que na política de assistência social a lógica impressa na prestação dos serviços é a lógica residual. Desse modo, evidenciamos o redirecionamento das práticas do Estado, no âmbito das políticas sociais, mediante a introdução dos princípios gerenciais e a descentralização de ações para organizações públicas não estatais e privadas (SIMIONATO, 2011).

Deriva daqui a concepção de sociedade civil como “agente da reforma nas sociedades capitalistas”, que advoga formas “mais modernas” para governar, mediante a introdução de mudanças nas esferas econômicas e política; aposta-se também na ampla participação do mercado e da sociedade civil para promover a renovação da intervenção estatal por meio da articulação entre público e privado (SIMIONATO, 2011).

As relações entre Estado e sociedade demarcam novas formas da gestão social no âmbito das políticas públicas, em especial a assistência social, por ser esse o campo privilegiado para o objeto de estudo desta pesquisa de mestrado.

A política de assistência social tem sido o nosso lócus de atuação profissional há quase dez anos. Nesse período, vivenciamos transições de governo e a renovação de concepções em torno da garantia aos direitos sociais, a partir do processo de implantação do SUAS, e podemos afirmar, a partir dessa experiência, que a gestão social dessa política sofreu e vem sofrendo modificações no campo da efetivação de acesso a direitos.

Tais modificações passam especialmente pela gestão, ou seja, a definição de quem, onde e como serão realizados os atendimentos aos sujeitos demandatário da política de assistência social. Discute-se nesse processo a importância de

alinhamento metodológico para os serviços, de modo que sejam garantidos aspectos como território, vulnerabilidade ou risco, na intenção de qualificar e descentralizar os atendimentos. As diretrizes dos atendimentos foram pensadas a partir da realidade do município de Porto Alegre, que possui historicamente um número alto de instituições conveniadas (através de firmação de convênio), para prestação de serviços na política de assistência social.

A referência à gestão municipal da política de assistência social deve-se ao fato de ser esta a política que exalta a expansão do mercado e a redução da intervenção estatal. Reafirma-se assim o lugar à margem para os direitos sociais; a garantia de direitos está ameaçada pelo reino da mercadoria, onde ganham forças as privatizações dos serviços públicos através das parcerias públicas e privadas, e também a partir da responsabilidade social das empresas.

Segundo Ademir Alves da Silva (2004), a gestão social, no contexto da reforma do Estado, se realiza sob a perspectiva de favorecimento do mercado, através da redução de transferências da intervenção estatal. Como exemplo disso temos as organizações privadas prestadoras de serviços sociais.

Nesse caso, a política de assistência social no município de Porto Alegre apresenta o maior número; 80% dos serviços socioassistenciais são realizados através das parcerias público-privadas afirmadas com base em convênios, assegurando a tendência de complementaridade e de recessões econômicas. Silva (2004, p. 139) destaca:

Historicamente, a assistência social representou sempre a possibilidade de acesso subalternizado ao mercado de bens, recursos e serviços, ainda que pelos deslocamentos, residual e topicamente conduzidos, de recursos dos poderes públicos ou dos setores sociais mais abastados da sociedade em favor dos chamados carentes, nas condições de assistidos, ambas as noções inteiramente refutadas em minha perspectiva de análise.

Essa tendência de reduzir e transferir ações que deveriam ser do Estado para a esfera privada amarra ainda mais os nós destacados no processo de implantação do SUAS em Porto Alegre. A perspectiva da política residual é vivida no interior do SUAS com a falta de recursos humanos e com a escassez de recursos financeiros e de orientação metodológica.

Diante desse modelo de gestão social, destacamos os atendimentos às medias socioeducativas em meio aberto desenvolvidas nos nove CREAS da cidade

e em algumas instituições da rede privada parceiras para a execução das medidas de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

Nesse contexto, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, passou a regular como se organizariam as relações entre os entes políticos e a sociedade e, mais recentemente, em 2006, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) instituíram o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) com a finalidade de normatizar o já previsto na Constituição Federal e no Estatuto, no que se refere ao adolescente em conflito com a lei.

Nesse caso, entendemos que a lógica residual contempla também o lugar desses atendimentos no SUAS, considerando as diretrizes do SINASE para o atendimento, como, por exemplo, a infraestrutura e a equipe de referência para acolhimento e acompanhamento do adolescente em conflito com a lei; contraditoriamente, são pontos que no SUAS apresentam maiores lacunas.

No próximo capítulo, problematizaremos a lógica residual na socioeducação com reflexos singulares desta particularidade na qualidade das ações, nas condições para realização e nas transferências de ações para a rede de atendimento privada.

### **3 DOCTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) E A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO NO SUAS**

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela lei 8.069 de julho de 1990, expressa os direitos de crianças e adolescentes e afirma, sustentado pela doutrina de proteção integral, o valor intrínseco e a necessidade de especial respeito à condição de pessoa em desenvolvimento.

A ratificação da doutrina de proteção integral em substituição ao velho paradigma da situação irregular<sup>2</sup> acarretou mudanças de referências e paradigmas com reflexos na questão do ato infracional. A proteção integral adota, a partir do SINASE, um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, que envolvem as medidas socioeducativas, como refere o artigo 1, inciso 2 da Lei 12,594 (BRASIL, 2012):

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.

Deste modo, os critérios estabelecidos para a execução das medidas socioeducativas devem ser incorporados aos programas, projetos e serviços em âmbito municipal, os quais devem sempre considerar o princípio da proporcionalidade contido nos artigos 112 ao 122 do ECA, considerando os meios, ou seja, as condições para o reconhecimento do adolescente como sujeito em desenvolvimento.

A construção jurídica da responsabilidade penal dos adolescentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, inspirada nos princípios do Direito penal Mínimo constitui uma conquista e um avanço extraordinário normativamente consagrado no Estatuto da Criança e do Adolescente. Sustentar a existência de uma responsabilidade social em contraposição à responsabilidade penal não só contradiz a letra do ECA (art. 103) como também constitui – pelo menos objetivamente – uma posição funcional a

---

<sup>2</sup> [...] não passava de um Código Penal do "menor", disfarçado em sistema tutelar; suas medidas não passavam de verdadeiras sanções, ou seja, penas, disfarçadas em medidas de proteção. Não relacionava nenhum direito, a não ser aquele sobre assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio à família; tratava da situação irregular da criança e do jovem, que, na verdade, eram seres privados de seus direitos. Na verdade, em situação irregular está a família, que não tem estrutura e que abandona a criança; o pai, que descumprir os deveres do pátrio poder; o Estado, que não cumpre as suas políticas sociais básicas; nunca a criança ou o jovem (LIBERATI, 1991, p. 2).

políticas repressivas, demagógicas e irracionais (MENDEZ, 2000 apud SARAIVA, 2006, p. 179).

Nesta lógica, as políticas públicas, gestores e trabalhadores da área são convocados a romper com ações conservadoras, superando o paradigma da situação irregular e promovendo o debate em torno do ato infracional, ao considerar o adolescente e sua família num contexto externo, complexo e desigual. Importante afirmarmos que somente a aprovação de lei não garante a materialidade dos direitos sociais; é preciso mudanças de postura diante das novas configurações sociais, criação de estratégias políticas e institucionais comprometidas com a expansão de direitos sociais.

Assim, o ECA e o SINASE definem como competência dos municípios a elaboração de programas de atendimentos às medidas socioeducativas em meio aberto. Nessa trajetória, a PNAS/SUAS, a partir da resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social, tipifica o serviço de atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto como serviço de média complexidade executados nos CREAS.

O processo de implantação do SUAS, desencadeado em todo país, representa uma importante inovação para o campo da assistência social. Para tal, a PNAS lança as bases para a implantação do SUAS, para a normatização nacional desse sistema, definindo diretrizes claras para a efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

Os recentes avanços da última década na política de assistência social só foram possíveis porque, na trajetória de construção e implementação do SUAS, houve investimento e adesão dos trabalhadores que participaram ativamente dos processos de discussão, decisão e defesa intransigente dos direitos sociais. Hoje, milhares de trabalhadores que atuam no SUAS vêm sendo reconhecidos como sujeitos políticos que buscam consolidar identidade própria e nortear sua atuação em princípios éticos e políticos. Esses preceitos fazem com que os trabalhadores fortaleçam seu papel de operadores do direito, comprometidos com o protagonismo dos usuários e o fortalecimento da cultura democrática e de direitos.

No mesmo passo de avanços do SUAS, a segunda década do século XXI inscreve mais uma conquista no campo dos direitos sociais: a aprovação da Lei 12.594/2012, que institui o SINASE. A conquista é fruto de uma construção coletiva,

que envolveu diversas áreas de governo, além de militantes nas áreas da infância e da juventude, que foram protagonistas no estabelecimento do SGD.

O SINASE nasce de um processo democrático e estratégico para construir “parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que evitem ou limitem a discricionariedade” (SINASE, p.13, 2006). Ele reafirma a diretriz do ECA sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa, prioriza as medidas em meio aberto (PSC e LA) em detrimento das restritivas de liberdade e a municipalização dos programas de atendimento. Trata-se de uma estratégia que busca garantir maiores possibilidades de convivência comunitária, contribuindo para o desenvolvimento e o fortalecimento das relações sociais, objetivando que o adolescente sinta-se pertencente e acolhido por determinado grupo e configurando-se, ainda, numa tentativa de desmistificação do rótulo “punição”.

Assim, é importante reafirmarmos que o aprimoramento do SUAS e a qualificação dos serviços somente são possíveis com a valorização e a qualificação de seus trabalhadores, que prestam serviços de caráter público e continuado, na perspectiva de desenvolvimento de práticas comprometidas com a transformação social em direção a uma ética emancipatória. Nessa linha, Saraiva reforça que o atendimento nas políticas públicas deve ser de “atenção e respeitosa, e ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos” (SARAIVA 2010, p. 2). Analisar o contexto em que se inserem as novas formas de atendimento, reordenadas pelos SUAS, permite-nos compreender os desafios da execução das medidas socioeducativas, na perspectiva de superação da doutrina de situação irregular e da consolidação da doutrina de proteção integral<sup>3</sup>, bem como contextualizar as repercussões das doutrinas no campo da assistência social.

Todo o tempo, o *velho* parece voltar no *novo*; o desafio de ser atual, de inovar de fato na garantia de direitos pode reproduzir toda uma relação de subalternidade, quando abordado sob a ótica de uma cultura moralista e autoritária que culpabiliza o pobre pela pobreza ou por determinada situação de vulnerabilidade em que se encontra:

---

<sup>3</sup> Doutrina fundamental do Estatuto é a da proteção integral, em harmonia com o artigo 227 ("caput") da Constituição Federal (1988), que preconiza a prioridade absoluta às questões atinentes à criança e ao adolescente, que se materializa, em especial, através das políticas públicas, dos planos e ações de governo e dos orçamentos públicos (NOTA: 23 Estatuto, art. 4º, parágrafo único).

Essa análise nos leva a lembrar a associação entre pobreza e marginalidade presente no período de vigência do Código de Menores, onde a “judicialização das questões sociais” escondia um recorte de classe social, tendo em vista que somente crianças e adolescentes pobres eram usuários do sistema de justiça, enquanto crianças e adolescentes filhos de famílias ricas não se enquadravam na intervenção judicial. (SILVA apud SARTÓRIO, 2010, p. 6).

Na medida em que pensamos os riscos de produção e reprodução de práticas, significados, situações, representações encontrados nas antigas formas de tratamento ao adolescente, devemos também pensar sobre os fundamentos que alinham a execução das medidas socioeducativas em meio aberto nos CREAS e o desafio de sua implantação.

É preciso destacar que a assistência social — assim como as políticas sociais em geral — possui uma dimensão contraditória: assistência social pode se converter tanto numa possibilidade de inclusão social ou como em um processo de reiteração da exclusão, ser campo de acesso a bens e serviços que fortalecem o protagonismo ou também fortalecer um lugar à margem (YASBEK, 2004). Em função disso, buscamos elencar as principais diferenças entre a doutrina da proteção integral e da situação irregular, seus avanços e desafios no processo de implantação do SUAS no município de Porto Alegre.

Inegavelmente, o processo de firmamento da proteção integral foi uma conquista primordial para criação de novas formas de atendimento às crianças, adolescentes e suas famílias. O estatuto demarca a relevância que assume a infância e a juventude na sociedade, como sujeitos de direitos, configurando-se também em uma conquista no processo histórico de superação do paradigma dos “menores”, vigente na legislação anterior.

Tal legislação, que estabelecia a doutrina da situação irregular, reconhecia a criança ou adolescente como alvo da atenção estatal, quando apresentavam uma “patologia social”, ou seja, quando não se ajustavam a um padrão estabelecido pela ordem burguesa (SARAIVA 2010, p. 1). Apesar de esta ser uma doutrina superada do ponto de vista legal, ainda é vigente no campo da cultura e da sociedade, em que se observam paradigmas de ambiguidade referentes às concepções de quem é esse sujeito de direitos. Ainda podemos observar aspectos moralizantes e de marginalização da pobreza nas ações desenvolvidas no trabalho com crianças, adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade social.

Sobre esse conceito de ambiguidades, Aguinik et al. (2009) mencionam a relação com a esfera da reprodução da vida humana e o campo do trabalho precarizado, e Castel (1998 apud AGUINSK, 2009, p. 67) acrescenta ao conceito a relação do fenômeno com a ausência ou enfraquecimento de suporte nas relações sociais, afirmando que “a vulnerabilidade social é a zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e relaciona-se ainda com as experiências sociais vinculadas à violência, e à precariedade da representação política”.

No que se refere à doutrina de proteção integral, é importante destacar que os princípios que orientam suas defesas estão intimamente articulados a um conjunto de dogmas econômicos, políticos, religiosos, e permeados por juízos de valores. No entanto, à luz do que refere o Estatuto (1990):

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

Portanto, a proteção, em sua descrição literal, possibilita uma ambígua apreensão do objeto de garantia dos direitos. O legislador do Estatuto estabeleceu um conjunto de normas tendentes a colocar a infância e a juventude a salvo de toda forma de negligência, discriminação, violência, crueldade exploração e opressão. Sendo assim, também, ao recuperarmos as distinções entre a doutrina da situação irregular e a doutrina da proteção integral<sup>4</sup>, podemos identificar a repercussão destas doutrinas no campo da política de assistência social.

Nessa linha, a compreensão de um serviço de atendimento não deve ser balizada por juízos de valores ou crenças acerca das diversidades socioeconômicas. Ao contrário, deve pautar-se nos princípios de universalização de acesso aos direitos sociais, na necessidade de superar, ainda que tardiamente, a prática de culpabilização do sujeito por sua “situação irregular”. Nesse sistema, é a família com todos seus membros que está em situação irregular “e por isso objeto de intervenção estatal coercitiva” (SARAIVA 2010, p. 5).

---

<sup>4</sup> A doutrina da proteção integral teve como marco constitutivo a Constituição Federal de 1988, na qual encontramos, no art. 227, o atendimento da absoluta prioridade, tendo em vista o superior interesse da criança.



Assim, devemos enfatizar a importância da qualificação da execução da medida socioeducativa no âmbito dos CREAS, investindo na sua dimensão política e nos processos de autonomização dos adolescentes e de suas famílias. Como bem enfatiza Yazbeck (2004), a política de assistência social pode contribuir com processos emancipatórios da população, para tal deve estar compromissada com demandas e necessidades do cidadão, assegurando serviços qualificados que permitam sua participação efetiva na vida social.

Desta forma, a busca pela efetivação da proteção integral a partir dos CREAS deve garantir a integração entre serviços e políticas do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD), de forma que suas ações contribuam efetivamente com a inclusão social. Para que isso ocorra, é necessária a ruptura com a ótica fragmentada e seletiva dos usuários, com a ausência de ações integradas e intersetoriais, da falta de definição de padrões de qualidade dos serviços. Em relação a isso, Pereira (2009, p. 88) reafirma:

A importância de uma avaliação reside na constatação de que, correntemente, fenômenos que cernem a questão social, como necessidades, pobreza, desigualdade, vêm sendo esvaziados do seu real significado para dar lugar a noções genéricas que subordinam as políticas sociais às necessidades da flexibilização do mercado de trabalho.

Como podemos observar, a busca pela garantia de proteção social e proteção integral necessita de permanentes instrumentos de monitoramento e avaliações, sob o risco de estabelecer uma tênue linha entre avanços e retrocessos nos serviços de execução de medidas socioeducativas em meio aberto executadas pelos CREAS.

O risco consiste na heterogeneidade de uma classificação subalterna do adolescente em conflito com a lei, como se a condição para cometer o ato estivesse relacionada a um estado de pobreza, de violência e de violação de direitos; quando na realidade o ato infracional é consequência de múltiplas situações, as quais nem sempre referem recortes de renda, configuração familiar ou acesso a determinados serviços.

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.

Para que o atendimento a esse adolescente seja efetivo no desenvolvimento dos objetivos da medida, é necessário que os dois sistemas, SUAS E SINASE, optem por ações interconectadas, que tencionem o diálogo, as reflexões sistemáticas sobre o modo e o impacto com que a execução das medidas interfere na vida do adolescente e de sua família.

Na perspectiva de atendimento às famílias, tanto o SUAS quanto o SINASE preveem o atendimento a famílias; a diferença e, portanto, a contradição, está na intencionalidade do serviço. O SUAS, de acordo com a tipificação dos serviços, cria o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI):

Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e \ou as submetem a situações de risco pessoal e social (BRASIL, 2009, p.19).

Todavia, compreendermos como se configura o atendimento especializado a famílias e indivíduos nos CREAS provoca a reflexão sobre como esse serviço realiza os atendimentos a adolescentes em conflito com a lei, considerando a natureza e a finalidade das medidas socioeducativas em meio aberto, sendo que sua aplicação comporta sempre “uma restrição de direitos, que decorre da prática de um ato tipificado como delito pela lei penal” (LIBERATI, 1991, p. 370).

A natureza das medidas socioeducativas, apesar dos avanços representados pelos marcos referenciais (ECA – SINASE), em termos pedagógicos, ainda é associada à ideia de punição, pois os serviços de atendimentos confrontam-se cotidianamente com os apelos conservadores: a naturalização da cultura da violência, especialmente a violência institucional, como forma inevitável de resposta a violências que se refratam nas trajetórias de vida desses adolescentes.

Decorre, também, que o SINASE, ao referir o atendimento às famílias através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, no processo socioeducativo, exige a elaboração de um plano individual de atendimento (PIA), que leve em consideração as potencialidades, capacidades e limitações dos adolescentes, e que ao mesmo tempo valorize a prática da tolerância e a inclusão dos indivíduos, com o devido respeito à diversidade étnico-racial, ao gênero e à orientação sexual de cada jovem.

Nesse momento, o CREAS, através do PAEFI, é chamado para responder sobre as demandas que envolvem o ato infracional. Aqui, entendemos que surge uma contradição importante entre a natureza pedagógica das medidas socioeducativas em meio aberto e a condição para sua efetivação no âmbito da política de assistência social. O atendimento às medidas no CREAS é desenvolvido de acordo com a prescrição do judiciário, ou seja, o adolescente em conflito com a lei acessa o CREAS por decisão judicial, para cumprir uma MSE de natureza socioeducativa que considere e valorize processos de conscientização, participação e autonomia do adolescente. No entanto, o que acontece é que essa MSE se trata de uma punição; ela ocorre independentemente da vontade ou do interesse do adolescente e, caso ele não responda de acordo com a lei, pode ser privado da liberdade. Situação que, contraditoriamente, descaracteriza a ação pedagógica pela via da punição.

Com relação a isso, Rizotti (2009) também traz como sugestões temas que necessitam ser aprofundados, a fim de qualificar a propositura da rede de serviços socioassistenciais: definição do trabalho sociofamiliar direcionado às famílias demandatárias dos serviços do CREAS; estruturação de serviços diferenciados, estruturados em locais diferentes e com equipes diferenciadas; aprofundamento de conhecimento e a adoção de tecnologia social apropriada; vigilância social e ações preventivas; integração de redes de serviços de todas as políticas públicas necessárias à garantia da proteção integral; necessidade de discernir, com clareza, os níveis de competência e de atribuições das diferentes áreas de atuação; envolvimento das três esferas de governo no cofinanciamento dos CREAS.

As três esferas do governo também evocam a necessidade de capacitação sistemática dos atores sociais envolvidos no atendimento, para que a condução do atendimento não prescindia de uma ideia de autoridade, mas seja conjugada com participação e horizontalidade na relação entre os atores para a tomada de decisões.

### 3.1 CREAS E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO (MSE)

O CREAS, como integrante do SUAS, constitui-se em polo de referência, coordenação e articulação da proteção social especial de média complexidade, sendo responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados

de assistência social a indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas sem rompimento de vínculos. Nessa linha, o ECA, em seu artigo 86, define as políticas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente: “far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1990).

A política de atendimento, enquanto conjunto articulado de ações, pode ser dividida em quatro linhas de ação, que configuram quatro campos básicos de atenção à criança e ao adolescente: políticas sociais básicas, assistência social, proteção especial e garantia de direitos. Esses campos básicos são orientados pelas diretrizes da política de atendimento, as quais dão os princípios estruturadores do sistema de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.

Sendo a assistência social parte do SGD no campo da proteção integral, as medidas de proteção e socioeducativas em meio aberto, nesse contexto, são aplicadas às crianças e adolescentes violados ou ameaçados de violação em seus direitos e aos adolescentes em conflito com a lei em razão do cometimento de ato infracional. Em ambos os casos, os programas e ações a serem desenvolvidos são programas e ações estruturados no marco da proteção especial.

Dessa forma, em consonância com as diretrizes do ECA, reafirmadas através do SINASE, o CREAS, com base nos princípios da proteção social de média complexidade, incorpora o atendimento às MSE em meio aberto, compreendendo que o adolescente em conflito com lei tem seus direitos ameaçados ou violados.

Para obterem resultado efetivo, as medidas socioeducativas requerem sistemas de atendimento estruturados para sua aplicação. Implica adequarem-se ao que o ECA esclarece como regimes de atendimentos no artigo 90º:

As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de I – apoio socioeducativo em meio aberto (BRASIL, 1990).

O regime de atendimento é, portanto, o elemento caracterizador da natureza de uma entidade de atendimento. Com isso, o regime de atendimento torna-se o critério básico da organização da estrutura e do funcionamento de uma unidade de atendimento, ou seja, o seu regimento, o conjunto de normas que preside sua estruturação e o seu funcionamento no dia-a-dia (COSTA, 2004).

Com base no ECA, questionamos como o CREAS, com seu vasto número de objetivos, irá concretamente garantir a proteção integral aos adolescentes? Do ponto vista operacional, para o alcance dos objetivos requer-se a totalidade de recursos humanos previstos na NOB-RH SUAS, na formação de equipe de referência<sup>5</sup>.

O CREAS tem como objetivo articular os serviços de média complexidade; operar a referência e a contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e demais instituições que compõem o SGD e com os movimentos sociais; prestar atendimento às situações de risco e violação de direitos de crianças e adolescentes; atender adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (LA e PSC) (RESOLUÇÃO, Nº 109, 2009).

Da mesma forma, a tipificação dos serviços cita como público referenciado crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual, negligência); famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); crianças e adolescentes em situação de rua; crianças e adolescentes que estejam sob “medida de proteção” ou “medida pertinente aos pais ou responsáveis”; crianças e adolescentes em cumprimento da medida de proteção em abrigo ou família acolhedora e, após o cumprimento da medida, quando necessário suporte à reinserção sócio-familiar; adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC; adolescentes e jovens após cumprimento de medida socioeducativa de Internação Restrita, quando necessário suporte à reinserção familiar (RESOLUÇÃO, Nº 109, 2009).

Tanto as finalidades previstas para os CREAS como o público a ser atendido requerem dos gestores municipais, trabalhadores e rede de atendimento, avanços no que diz respeito à profissionalização para atendimentos com tantas complexidades. O CREAS precisa ofertar atendimento multiprofissional, a fim de potencializar a capacidade de proteção da família e favorecer a reparação da situação de violência vivida.

É importante ressaltar que o SUAS, ao incorporar a execução dessas medidas, necessita qualificar o olhar para a particularidade e a natureza das

---

<sup>5</sup> Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (NOB-SUAS, anotada e comentada, 2013. BRASIL - MDS).

medidas socioeducativas, garantindo a articulação entre a doutrina de proteção integral e a de proteção social, de modo a materializar a garantia de direitos a essa população, superando lógicas restritivas e coercitivas no campo do atendimento às necessidades sociais.

Dada a complexidade das situações atendidas, o CREAS deve contar com profissionais capacitados e em número suficiente para prestar atendimento de qualidade aos usuários, realizando acompanhamento individualizado de cada caso, coordenando reuniões de grupos e usuários e provendo encaminhamentos, sempre que necessário, aos demais serviços da rede de proteção social e do SGD. O atendimento prestado deverá possibilitar a superação das situações de violação de direitos inicialmente detectados, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a inserção autônoma das famílias na sociedade.

Num universo tão heterogêneo, como o apresentado aos CREAS, faz-se urgente avaliarmos quais são as concretas condições para materialização de direitos sociais. Como garantir o regime de atendimento previsto no ECA ao apoio socioeducativo em um contexto que atende diferentes e complexas demandas como violência sexual, situação de rua, drogadição etc.? A análise sobre o desafio dos atendimentos das medidas socioeducativas no espaço dos CREAS envolve também explorar como se desenvolvem esses atendimentos nas instituições não governamentais como unidades executoras de PSC.

Nesse sentido, contextualizar o cenário em que se insere o serviço de atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto passa pelo aspecto contraditório assumido pelo Estado enquanto Estado capitalista, o que contribui para o crescimento das expressões da questão social. As expressões do Estado condensam múltiplas desigualdades, mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização (IAMAMOTO, 2008b).

Essas indicações nos permitem deduzir as principais implicações culturais e sociais na realidade dos adolescentes em conflito com a lei e nos atendimentos a esse segmento através da política de assistência social, metodologias e estratégias desenvolvidas.

Entende-se que a presença de um Estado que toma seu lugar sempre acima dos interesses coletivos e ao lado de interesses mercantis projeta no adolescente formas de sociabilidade pautadas pela inversão sujeito-objeto. Ou seja: só é reconhecido como sujeito de direitos aquele que, através do apelo midiático ao consumo, possui algo material que o coloca em determinado status na sociedade.

Um exemplo sobre esse processo de inversão do que significa ser sujeito de direito pode ser lembrado pela própria mídia. Habitualmente, ao apresentar uma reportagem sobre violência ou roubo que envolva a participação de adolescentes, a mídia televisiva sempre se refere ao adolescente em conflito com a lei como “menor”, e a vítima, se esta for aparentemente de uma classe social rica, é chamada de adolescente. Para ilustrar esse exemplo, mostraremos um trecho de reportagem apresentada por um jornal eletrônico muito conhecido por seu caráter manipulador, sobre um assalto que aconteceu em abril de 2013 no Estado de Roraima:

Um adolescente de 13 anos foi assaltado por um menor de 15 anos, que utilizou um facão para levar o telefone celular. O assalto ocorreu no bairro Asa Branca, zona Oeste de Boa Vista, na noite desta quarta-feira (17). A vítima brincava com um amigo quando foi surpreendida com a arma nas costas (MARQUES, 2013).

A reportagem demonstra que a condição de sujeito de direitos está associada à aparência, a posse de algum bem material que representa a identidade de um adolescente ou de um menor, e este, sempre, no sentido de marginal. Os efeitos da globalização nos ciclos de vida, em especial do adolescente em conflito com a lei, apesar dos avanços em termos de legislações, assumem cada vez mais o cotidiano e a construção de projetos de vida que reforçam o estigma de que ser pobre é ser violento.

Trata-se de um ciclo de produção e reprodução de práticas, significados, situações, representações, entre outros, em que as “representações do espaço e do tempo são tanto produto quanto produtor” (HARVEY, 2008 p. 199). Sendo o capitalismo um sistema de produção e reprodução que revolucionou as práticas e os processos materiais de reprodução social, conseqüentemente, “modificou as qualidades objetivas e significados do tempo e do espaço” (HARVEY, 2008, p. 189).

As representações das relações no capitalismo significam novas formas de relações sociais; formas que, no anseio subjetivo de humanizar, desumanizam as relações, pois só reconhecem o outro a partir do que consideram bom ou ruim. Luis

Eduardo Soares, no livro *Cabeça de porco* (2005), apresenta características de uma sociedade orgânica, que opta por ver ou não ver, o visível ou o invisível, ou, como disse Karl Marx, “o olho que não aprende a ver não enxerga”.

A violência e a associação direta entre ela e os adolescentes pobres explica essa relação, pois quando a sociedade olha o adolescente em conflito com a lei, ela enxerga o invisível; como se a percepção sobre o outro só existisse no momento em que nos vemos — nos identificamos no outro. Conforme Soares (2005, p. 167), “quando não se é visto e se vê, o mundo oferece o horizonte, mas furta a presença, aquela presença verdadeira que depende da interação, da troca, do reconhecimento” .

A apreensão dos conceitos de (in)visibilidade e reconhecimento corresponde ao fenômeno coletivo, involuntário, mecânico, que delibera sobre as formas de relações sociais e estabelece padrões moralizados e estereotipados aos modos e condições de vida. Cabe aqui alinhavarmos que a (in)visibilidade e o reconhecimento são fenômenos históricos de sociedade fundada na desigualdade, uma sociedade geradora de suas próprias divisões e contradições, as quais fomentam relações alicerçadas na diferença desigual, no “vampirismo social” (SOARES, 2005), que se apodera e absorve a identidade do outro a partir de estigmas e preconceitos.

Queremos chamar atenção para as ações em determinados serviços; neste caso, o atendimento às medidas socioeducativas podem se configurar em reprodução de uma vida social determinada por condições materiais de existência. David Harvey (2008) propõe a reflexão em torno da organização da vida social, considerando a mudança na percepção de tempo e espaço, na dimensão individual e coletiva, a partir da influência de fatores políticos, econômicos, culturais, ambientais que afetam a concepção dos sujeitos sobre o espaço e o tempo, alterando a organização individual e coletiva da vida diária, familiar, trabalhista, as relações entre os sujeitos etc. (HARVEY, 2008, p.189).

Ainda nessa mesma lógica, encontram-se os trabalhadores do SGD, que, envolvidos nesse enredo de transformações societárias, podem produzir ações contraditórias e por vezes alienadas com relação aos modos e condições de vida do adolescente em conflito com a lei. Nesse caso, eles se deparam com acúmulos de tarefas e demandas que os impedem de realizar processos de trabalho reflexivos,



em que identifiquem no ato infracional uma forma de resistência ou de desigualdade, ou que questionem o modelo de gestão da política. Enfim, que possam reconhecer na contradição a condição para não violar sua identidade profissional e a condição do sujeito de direitos do adolescente atendido.

Do mesmo modo, os serviços podem se transformar em disputa e relação de poder, de fiscalização, de controle — reprodução oriunda da estrutura da sociedade capitalista. São essas forças contraditórias, inscritas na própria dinâmica dos processos sociais, que criam bases reais para a renovação do estatuto profissional, conjugadas às intencionalidades dos seus agentes (IAMAMOTO, 2008b, p. 182).

O movimento histórico da assistência social é ainda muito marcante nas ações e concepções sobre sua função. Transformar ações individualizadas de bem-estar em uma política pública inclusiva, universalista e emancipatória exige uma quebra — um rompimento — com o passado e, ao mesmo tempo, um planejamento de um futuro próximo, no qual se vislumbra uma política comprometida com a garantia de acesso aos direitos sociais, investindo na qualificação dos serviços e programas a serem ofertados.

Observamos, através da atuação profissional e durante a coleta de dados na política da assistência social, que a configuração atual da rede de atendimento por vezes deixa à margem determinadas necessidades particulares dos segmentos populacionais, em especial no que se refere à execução de serviços de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

A falta de equipe técnica para realizar o acolhimento e acompanhar os adolescentes no cumprimento da medida, a dificuldade em realizar acompanhamento das medidas nas unidades executoras parceiras e a presença constante de angústias referentes às metodologias desenvolvidas são características que marcam os limites impostos pela atual configuração da política de assistência social no campo do atendimento à socioeducação.

Sobre as angústias que emergem do cotidiano profissional e que observamos nas entrevistas realizadas, os técnicos que trabalham no serviço de atendimentos às MSE em meio aberto relatam: “tu sabe que eu parei, pedi para sair, não queria mais trabalhar, porque eu cheguei a pensar assim... ó, domingo eu não consigo ler jornal, sabe? Eu tinha um grande número de adolescentes envolvidos com drogadição, e eu não tinha muito alternativa” (Sujeito 4).

As dificuldades apontadas refletem na forma como se organizam o acesso e a articulação da rede para manutenção do serviço de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, nos CREAS e também nas unidades executoras, e, ainda, como podem se materializar em garantia de direitos.

As unidades executoras (UE) podem ser organizações governamentais e não governamentais que firmam parcerias com a PMPA para o cumprimento de medidas socioeducativas na modalidade de PSC. Essas parcerias no âmbito das organizações não governamentais representam um “acordo” entre público e privado, pois não implicam nenhum repasse financeiro. Nesse caso, o objetivo está em sensibilizar a comunidade sobre o processo socioeducativo, sob o argumento de compromisso da sociedade (comunidade) com o adolescente em conflito com a lei, com vistas à reparação do dano cometido.

As atividades que forem desenvolvidas nestas instituições devem ter como enfoque a promoção da cidadania, sendo indispensável que as entidades estejam preparadas e comprometidas com a proposta socioeducativa a ser executada. Enfatiza Saraiva (2006, p. 159):

Tão importante quanto preparar o adolescente para este tipo de atividade, será a preparação e qualificação do órgão onde este serviço será prestado, de modo que tal tarefa redunde em um processo de crescimento e aprendizagem, significando um lugar de conhecimento.

Segundo alguns dados de pesquisa realizada pela PMPA (2010)<sup>6</sup> sobre avaliação das unidades executoras, elas apresentam problemas de sustentabilidade, de carência em recursos humanos qualificados e, ainda, a falta de aporte de recursos adicionais para execução da Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) tem produzido desestímulo ao acolhimento dos adolescentes em conflito com a lei.

De igual forma, os problemas identificados na avaliação das unidades executoras também são identificados nos CREAS, com o agravante de que este é o centro para referência de acompanhamento e orientação metodológica para subsidiar as ações na UE.

---

<sup>6</sup> Pesquisa realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2010. Avaliação do Programa Municipal de execução de medidas socioeducativas em meio aberto (Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública).

Os dados mencionados a partir da referida pesquisa ratificam a necessidade de aprimoramento de aspectos metodológicos, associados aos objetivos do SINASE e às orientações e organizações dos CREAS com relação ao serviço de atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto. Esse aprimoramento é o mais importante sob o ponto de vista do acolhimento e da permanência do adolescente no espaço institucional, assim como do desenvolvimento de processos pedagógicos na atividade realizada pelo adolescente, considerando interesses e habilidades do adolescente, bem como sua capacidade de cumprir a medida em determinado campo de atividade.

O desenvolvimento de atividades que não privilegiem tais processos educativos e que não seguem uma abordagem crítica pode reduzir o cumprimento da medida apenas ao caráter jurídico-sancionatório; por exemplo, encaminhar o adolescente a atividades como manutenção de limpeza do espaço institucional ou limpeza de túmulos em cemitério. Não se trata de desqualificarmos as atividades citadas, no entanto, o que discutimos é o significado de determinada atividade na vida do adolescente em conflito com a lei. Será que tal destinação é moralmente propositada como forma de reafirmar o lugar de culpado e, logo, de ser punido?

Os pressupostos legais orientam que a execução das medidas prevê a garantia de um atendimento especializado, considerando o adolescente como sujeito em processo de desenvolvimento. No entanto, ainda verificamos que a natureza das medidas se transforma em punição quando desconectada dos processos pedagógicos e emancipatórios que orientam a doutrina da proteção integral e também da disposição das diretrizes e objetivos dos planos de atendimentos socioeducativos (SINASE, 2012).

Consideramos que esses serviços devem primar por uma perspectiva de intrassetorialidade, estando articulados com os demais níveis de proteção e ações do SUAS e com os fundamentos e princípios da socioeducação afiançados no SINASE (2012). Assim, faz-se necessário estabelecer uma relação de horizontalidade e acesso à rede, na qual é fundamental a corresponsabilização entre equipes, tendo em vista atingir tramas de proteção social progressivas, voltadas para a superação da trajetória de violações de direitos que permeiam a trajetória de vida destes adolescentes e de suas famílias.

Neste processo, é fundamental assumir as diretrizes do SUAS, em especial a territorialização e a matricialidade sociofamiliar, como norteadoras dos processos de trabalho desenvolvidos nos CREAS. São estas diretrizes que permitem a construção de planos de acompanhamento que visam operar a intrassetorialidade com foco no usuário/demanda por proteção social, estabelecendo pactuação entre serviços e fluxos protegidos, que garantam direitos para os usuários.

Além disso, é fundamental estabelecer e adensar estratégias para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, ou seja, estratégias de fortalecimento da proteção integral a partir das ações intersetoriais propostas pelos CREAS. Trata-se de ações que visam à articulação com as demais políticas públicas, para o fortalecimento da Seguridade Social e SGD, dando visibilidade a direitos violados, tecendo alternativas de superação da vulnerabilidade ou risco social.

É preciso superarmos a lógica de programas isolados para alcançarmos a tessitura de tramas de proteção social: a atuação articulada com o acesso a serviços das demais políticas; a criação de fluxos que garantam o “caminhar protegido” do usuário na rede; o planejamento coletivo de ações intersetoriais que tenham como base o território; as necessidades sociais loco-regionais e indicadores que avaliem o processo de integração entre as políticas.

No entanto, entendemos que não existe uma receita pronta ou uma fórmula mágica de transformação; compreendemos a urgência de se desenvolver mecanismos e estratégias metodológicas que reconheçam e fortaleçam nos adolescentes habilidades para emancipação e superação da condição de infrator. Para tanto, acreditamos que somente com a identificação da condição de sujeitos de direito pode-se romper com práticas alienantes e burocráticas.

Com relação a essa reflexão, Aguinsky (2009, p. 72) sugere:

São desafios que convocam os atores envolvidos na política a serem partícipes, cotidianamente, em esforços de resistências às expressões de processos moralizantes, opressivos, de subalternização e de tutela que, insistentemente, se reapresentam nas tramas constitutivas da materialização do direito à Assistência Social àqueles que dela necessitam.

A política social, em que pese todas as suas características dominantes de reparadora e residual em relação a outras políticas assumidas como fundamentais ao desenvolvimento do país, deve ser analisada também nas “possibilidades que oferecem de uma aproximação com as preocupações e interesses das camadas

populares. O compromisso e a competência profissionais são recursos necessários ao descobrimento e à ação sobre as possibilidades” (SOUZA, 1996).

Faz-se importante, dessa forma, estudos que visem contribuir com a qualificação desses atendimentos, com ações estratégicas que fortaleçam as habilidades e as qualidades dos adolescentes atendidos, as quais requerem, portanto, criatividade e inovação no plano de políticas públicas, para tratá-los como sujeitos de direitos.

Pensar em uma transição de aspectos quantitativos para o investimento em serviços e atividades que privilegiem aspectos qualitativos será o desafio maior: possibilitar a construção de um retrato dos adolescentes, com seus anseios e necessidades, a partir de suas próprias palavras, assim como subsidiar debates mais aprofundados sobre temas que, direta ou indiretamente, se relacionam com a adolescência, educação, ingresso no mercado de trabalho, cultura, acesso ao lazer, ao esporte, vulnerabilidade, violência, sexualidade, drogas, entre outros (UNESCO, 2004).

Em tempos de implantação do SUAS, faz-se necessária elevada atividade de conscientização como práxis reflexiva e metodológica diante dos processos de intervenção profissional. Iamamoto (2008b, p. 208), ao referir sobre o perfil profissional diante das transformações do mundo do trabalho, sugere:

(...) um profissional culto, crítico, capaz de formular, recriar e avaliar propostas que apontem para a progressiva democratização das relações sociais. Exige-se para tanto, compromisso ético-político com valores democráticos e competência teórico-metodológica na teoria crítica em sua lógica de explicação da vida social.

### 3.2 ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI: SUJEITO DE DIREITO

As concepções sobre o que é ser adolescente passam por aspectos históricos, sociais, culturais e relacionais. Assim sendo, em diferentes períodos, os processos históricos e sociais conduzem a um significado ou a uma caracterização dessa fase da vida.

Nessa perspectiva, é preciso ter clareza de que a definição de adolescência não está apenas demarcada por uma idade mínima ou máxima da vida, mas

também por identidades que lhe são atribuídas. Essas identidades atribuídas são historicamente determinadas pelo modo como o adulto enxerga o adolescente.

Em alguns casos, o adolescente é visto como um sujeito destituído de autoridade frente ao discurso do adulto; ou seja, a compreensão do ser adolescente passa pela ideia de tutela, de incapacidade e de inferioridade em relação ao comportamento e às ordens dos adultos.

O movimento de destituição do adolescente como um sujeito em desenvolvimento é demarcado através do parco investimento do Estado em políticas sociais públicas, e também através da mídia e a sistemática reiteração da imagem na sociedade do espetáculo. Tais exemplos configuram concepções que sempre refutam a perspectiva de sujeito de direitos. Tais concepções circundam o significado de infância e juventude e passam pela reflexão proposta no XXIII (2010) Congresso da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude, que abordou de modo singular a doutrina da proteção integral sob a égide dos direitos fundamentais, contornando a lógica da proteção através dos processos e interações geracionais, como esclarece Wanderlino Nogueira (2010):

[...] conjunto de valores, atitudes, condutas e formas de relacionamento que definem, na sociedade, o que significa ser adulto ou ser criança/adolescente ou ser idoso. Essas relações interetárias são, na verdade, uma construção cultural, que se inicia antes mesmo do nascimento, quando a sociedade e a família criam expectativas para o desempenho de papéis e responsabilidades socialmente atribuídos a crianças/adolescentes.

A presença de consequências decorrentes destas situações não é de responsabilidade apenas da família, mas também do Estado, da sociedade e de um conjunto de instituições que deveriam considerar o adolescente como sujeito em processos educativos, e não das obrigações e responsabilidades para as quais ele ainda não está preparado.

Apesar dos significativos marcos conquistados, é importante ter presente a bagagem histórica, no que se refere ao tratamento destinado à criança e ao adolescente, que é preenchida de descaso. Esse olhar possibilita a compreensão das dificuldades hoje encontradas em efetivar um sistema de proteção dos seus direitos fundamentais, revelando concepções e atitudes errôneas ainda em uso.

A conjuntura do sistema de proteção aos direitos do adolescente expressa lacunas históricas geradas pelas brutais desigualdades econômicas e sociais. Falamos aqui das múltiplas formas de expressão da questão social, na via da reprodução e produção das desigualdades, no que diz respeito ao modo como os adolescentes, em especial aqueles em conflito com a lei, acessam a cultura, o lazer e a diversão.

O reconhecimento do adolescente como sujeito de direitos passa pelo caminho que a sociedade capitalista opta para responder as demandas desse segmento. Sabemos que, em uma sociedade que investe na produção de relações sociais como mercadoria, o processo de sociabilidade vai estar constantemente cercado de contradições e de interesses antagônicos.

Nesse cenário, podemos nos deparar com projetos societários que incrementam a lógica do individualismo e negam a coletividade. Com isso, o enfrentamento da questão social se assenta em fragmentações. Para Barroco, “ela mesma se divide em problemas isolados, e as classes às quais ela se destina são tratadas a partir dos indivíduos que as compõem, tomados isoladamente e responsabilizados pessoalmente pela sua continuidade” (BARROCO, 2003). Ao individualizarmos problemas sociais, consolidamos a negação da totalidade social, desarticulamos os movimentos de resistência na luta de classe, não mensuramos a expansão das mazelas da acumulação capitalista. Ao contrário, reforçamos a reprodução de uma moralidade subalternizada e alienada (BARROCO, 2003).

Por esse caminho, a garantia e o reconhecimento de um sujeito de direitos configuram-se a partir do tratamento moral dado aos conflitos e contradições sociais. Dizemos com isso que a mediação entre Estado e sociedade delineada pelas políticas sociais reproduz a lógica meritocrática; só é sujeito de direitos quem fez ou faz algo que o torne merecedor de determinada intervenção pública.

Esse projeto societário conservador transfere para os adolescentes expectativas que os comprometem com o seu próprio futuro e, às vezes, mais perversamente, com o “futuro do Brasil”, reforçando que somente esse segmento é capaz de uma transformação. Caso os adolescentes não correspondam a tais expectativas, tornam-se alvos de coesivas críticas morais que os culpabilizam por seu fracasso ou sucesso, sempre numa lógica fragmentada do todo.

Acreditamos que seria muito mais satisfatório e realmente transformador se

tal discurso viesse amparado em projetos políticos emancipatórios, em serviços e programas que investissem no adolescente, reconhecendo-o na sua vida cotidiana, nas estratégias utilizadas por eles para sobreviver, nos dilemas e nas dúvidas típicas dessa fase do desenvolvimento. Mas o que observamos durante a coleta de dados dessa pesquisa é que a identificação do adolescente como um sujeito de direitos ainda é submetida a um olhar negativo da sociedade em relação ao adolescente em conflito com a lei, considerando-o, muitas vezes, um sujeito potencialmente violento. Nessa linha, as unidades executoras apresentam maior grau de resistência em receber o adolescente para cumprir Prestação de Serviço à Comunidade (PSC). Os sujeitos entrevistados relataram que, ao estabelecer a relação de parceria com as UE, a primeira reação é de medo e julgamento. Remetem-se, neste cenário, à pobreza e à desigualdade como formas de violação; são relações que se tornam concretas na relação dos serviços, que, por meio de muitos gestos, ditos e não ditos, tornam pobres e adolescentes em conflito com a lei portadores de atributos negativos indesejáveis (AGUINSK, 2009, p.73).

Nesse sentido, a problematização sobre a adolescência se torna uma problematização moral, em que a preocupação está na manutenção da ordem da moral e dos bons costumes, como forma de controle da sociabilidade, afinal, nada pode fugir às regras e ao controle do estado burguês.

Segundo Sales (2007), o adolescente em conflito com a lei está no cerne dos debates atuais sobre a questão da violência, da cultura, da sociabilidade, da justiça e dos direitos humanos. Para a autora, as performances destes adolescentes são geradoras de reações, ações de visibilidade e medo pela mídia, elevando-os à condição de “metáforas da violência” na atualidade. Limitar os problemas sociais de nossa realidade às ações dos adolescentes é colaborar ainda mais para que se construam estereótipos e ideologias no debate sobre o sujeito de direitos.

Discursos sobre filhos de famílias pobres fortalecem a desigualdade, os fragmentos das lutas de classe e, ainda, atribuem valores de juízo ao adolescente em conflito com a lei, de tal maneira que projetam no adolescente o estigma de marginal, vagabundo, “semente do mal”, excluindo, assim, qualquer possibilidade de crescimento, desenvolvimento e emancipação. Esse é o risco de a proteção estar associada à perspectiva do pensamento conservador, às contingências sociais e às ações messiânicas.



A reflexão acerca do estigma sobre a pobreza serve para introduzir os riscos de se trabalhar na linha da criminalização e moralização da pobreza. Pensar sobre a perversa associação entre a pobreza e a violência, ou entre adolescente e violência, colabora para a constituição, no imaginário social, de mitos sobre uma fase da vida com propensão a atitudes “violentas” ou “perigosas”.

Nesse caso, ocorre o processo de criminalização dos adolescentes, especialmente os pobres, quando associados à situação irregular contida no código de menores, o qual entendia por situação irregular as condições dos “menores” privados materialmente de acesso aos recursos, às necessidades de sua subsistência, de sua saúde, de sua educação, e que estavam sem proteção legal de seus responsáveis, em perigo moral, em “desvio de conduta” (SILVA, 2005).

As tendências de abordagem que individualizam o sujeito por sua condição, que vinculam condição econômica à violência, estabelecem uma tensão que precisa ser superada; a tensão entre proteção e punição. Nesta lógica se protege o adolescente que possui mais e melhores condições materiais e se pune o adolescente mais exposto a situações de vulnerabilidade e risco; não se reconhece o sujeito de direitos, logo, “impõem-se limites e condições que tornam a cidadania um elemento insustentável de promoção da emancipação dos direitos da coletividade” (BOSCHETTI, 2010).

A sociedade moderna tem suas bases fundamentadas na matriz econômica; significa dizer que sua funcionalidade responde primordialmente a interesses associados aos aspectos da vida material. Privilegia-se o *ter* em detrimento do *ser*, coisifica-se direitos e conquistas sob a roupagem de defesa, de garantia de suprimento das necessidades sociais. Ousa-se a associação direta entre consumo e cidadania; nessa sociedade, o ser cidadão muitas vezes é abordado sob a ótica do consumo ao vincular a compra de um carro do ano à ideia de identidade e pertencimento social. Da mesma forma, associa caridade a cidadania, direito a merecimento, através de campanhas de doação que inferem tal ação como exercício de cidadania. É fato que nesta sociedade ser cidadão reduz-se a participar do circuito de mercado; sob o comando do dinheiro, assistimos ao desmonte do que poderíamos chamar de democracia e cidadania (SANTOS, 2000).

As configurações de um Estado com foco nas relações de mercado, as quais instigam e incrementam a lógica de uma sociedade de massa, de consumo e de

lazer, uma “fábrica de sonhos”, de competitividade e de concorrência aguerrida ao mesmo tempo (CASTEL, 2004), representam um Estado que nega a perspectiva das necessidades sociais, dos direitos humanos, sociais e culturais. Essa negação das necessidades sociais por “uma dominante cultural e estética integrada à produção de mercadorias” (BEHRING, 2008) incorre em uma nova organização social que demanda o espetáculo, a pompa, o carisma e o paternalismo como propriedades de relações sociais — é o triunfo da estética sobre a ética (HARVEY, 2008), uma organização que requer inovação e experimentalismo constantes:

(...) qual seja, produzir produtos que parecem novidades, inventar necessidades, uma prática da heterogeneidade e do aleatório. Há uma quebra das cadeias de significação nesse processo, ou seja redução da experiência estética ao significante material de imediato destituídos de significados e intencionalidade (BEHRING, 2008, p. 67).

Nesse quadro de ostentação do efêmero, crescem e agravam-se as expressões da questão social. O retrocesso ao pensamento conservador avança nas estâncias de efetivação de direitos, as políticas focalizam o efeito e desconsideram as causas, assume-se uma postura reducionista acerca dos significados de vida-trabalho-violência-pobreza. A flexibilização dos mercados atinge muito mais do que possamos imaginar; ela perpassa pelo modo de ser e do vir a ser, ela influencia a formação de identidade social, alimenta os preconceitos e estereótipos.

É preciso compreender que o adolescente recebe o impacto do mundo globalizado de diferentes formas e por diferentes meios. Ele ora comparece como agente violador, ora como sujeito vítima de violência, ou então, como na maioria dos casos, acumulando ambos os papéis. É necessário imprimir no cotidiano do atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto o resgate da cidadania, o reforço da autoestima e as perspectivas de valorização, mudança, recomeço e futuro.

Portanto, o jovem pobre brasileiro possui dois conflitos simultâneos: a adolescência por si só e as dificuldades acarretadas pela exclusão da educação, do aprendizado, do trabalho, da cultura, do consumo, enfim, de um espaço como sujeito de direitos e parte visível e participante de uma sociedade.

O menino carrega consigo, pelas ruas da cidade, as dificuldades comuns da adolescência, acrescidas dos dramas da pobreza, no contexto da imensa desigualdade brasileira. Sabemos que a adolescência é uma criação

histórico-cultural recente, mas também sabemos como pode ser desafiadora, do ponto de vista psicológico, com seu rosário de ambiguidades, cobranças, promessas e frustrações (SOARES, 2005, p. 1).

A simultaneidade de conflitos, desse modo, pode significar o ponto inicial de uma passagem de ações estigmatizantes para ações que reconheçam a adolescência como um fenômeno que necessita de respostas criativas e que considerem as particularidades dessa fase mesmo em sua manifestação coletiva. Não somente o adolescente pobre recebe o impacto da desigualdade, e sim todo indivíduo que nasce, cresce e vive numa sociedade dividida em classes.

#### 4 SOCIALIZAÇÃO DO PROCESSO DE PESQUISA E RESULTADOS

O homem torna-se um ser que dá respostas precisamente na medida em que — paralelamente ao desenvolvimento social e em proporção crescente — ele generaliza, transformando em perguntas seus próprios carecimentos e suas possibilidades de satisfazê-los; e quando em suas respostas ao carecimento que a provoca, funda e enriquece a própria atividade com tais mediações bastante articuladas, de modo que não apenas respostas, mas também as perguntas são um produto imediato da consciência que guia a atividade (LUKÁCS, 1978 apud BARROCO, 2003, p. 5).

A referência à Lukács reitera a importância do processo crítico reflexivo no âmbito do cotidiano, representado nos processos de trabalho e nas relações sociais. Lukács propõe a importância do pensamento crítico para desvendar a realidade concreta, e nesse movimento investirmos em possibilidades de saltos qualitativos no trabalho realizado.

Esta pesquisa, como já apresentado no item sobre metodologia, investigou como se desenvolvem os atendimentos às medidas socioeducativas em meio aberto executadas pelo CREAS no município de Porto Alegre. Para tanto, utilizamos a técnica de entrevista semiestruturada, a fim de, conforme Creswell, “ampliar o entendimento, incorporando tanto a pesquisa qualitativa quanto quantitativa, ou para usar uma abordagem para melhor entender, explicar ou construir a partir dos resultados da outra abordagem” (CRESWELL, 2010). Nesse estudo, a técnica foi construída a partir do roteiro para entrevista semiestruturada para coleta de dados qualitativos e dados quantitativos.

Creswell (2010) identifica quatro procedimentos importantes que devem ser considerados já na fase de planejamento, buscando organizar as fases da pesquisa, quais sejam: distribuição de tempo, atribuição de peso, combinação e teorização. Na presente investigação, o primeiro aspecto refere-se à distribuição de tempo, que caracterizamos como “concomitante”, pois a coleta de dados foi coletada ao mesmo tempo. Preferimos este processo de coleta concomitante, considerando a construção do roteiro para os instrumentos bem como a disponibilidade dos sujeitos entrevistados.

Com relação ao segundo aspecto, a atribuição de peso, priorizamos os dados qualitativos como estratégia para explorar mais profundamente o tema da pesquisa, assim como o uso de uma abordagem indutiva, que pressupõe a probabilidade, isto

é, “já que tantos se comportam de tal forma, é muito provável que todos se comportem assim” (CRESWELL, 2010).

Já a combinação dos dados qualitativos e quantitativos ocorreu na fase de coleta. Para Creswel (2010, p. 243), combinar significa que “os dados qualitativos e os dados quantitativos estão realmente fundidos em uma extremidade do contínuo”. Nesse caso, a combinação consiste em transformar dados qualitativos em contagem.

Por fim, a perspectiva de teorização, que consiste na adoção de uma teoria maior que orienta a pesquisa, está caracterizada como “estratégia incorporada concomitante”. Nesse caso, conforme Creswell (2010, p. 252),

(...) o modelo incorporado concomitante pode ser utilizado para servir a vários objetivos. Com frequência, é usado para que o pesquisador possa obter perspectivas amplas como resultado do uso de diferentes métodos, em oposição ao uso apenas do método predominante.

Os dados coletados serão analisados através da técnica de análise de conteúdo baseados em Bardin (1977). Esta técnica prevê diferentes fases de análise. No presente estudo, garantimos a análise frequencial, considerando a frequência com que as respostas se repetem, e a análise valorativa, em que se observam as expressões de valores, importância maior ou menor de fatos, acontecimentos, situações, condições, opiniões<sup>7</sup>.

As categorias elencadas através da análise de conteúdo foram relacionadas com a revisão teórica, elaborada de acordo com o problema e os objetivos de pesquisa que norteiam a presente dissertação. O item a seguir introduz a organização e a sistematização dos dados coletados.

#### 4.1 APREENSÕES DOS MARCOS TEÓRICOS: A SUPERAÇÃO DO MINIADULTO<sup>8</sup>

Nesse item, apresentamos os resultados analisados sobre as concepções dos sujeitos entrevistados a respeito da doutrina da proteção integral e adolescência, bem como reflexões e nexos teóricos acerca do tema da dissertação.

---

<sup>7</sup> Anotações de aula realizadas na disciplina Avaliação de Políticas Públicas, ministrada no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUCRS pela professora Jane Cruz Prates, em 2012.

<sup>8</sup> Analogia associada à década 30, onde as crianças eram consideradas como miniaturas dos adultos, reproduzindo mesmo estilo de roupas e recebendo tratamento igual, com o mesmo nível e exigências de responsabilidades e atribuições.

A superação do miniadulto é confirmada do ponto de vista do entendimento do sujeito entrevistado, expresso na sequência da superação dessa condição, na qual se destacam aspectos que atrelavam as crianças e os adolescentes a exigências de padrões de comportamento e de responsabilização dignos de adultos. A seguinte fala ilustra essa afirmação:

Eu acho que tu pensar que nesse faixa de vida, tu é um ser em desenvolvimento, quer dizer, que tu está construindo toda uma trajetória da tua vida, tu não está completamente com todas as ferramentas disponíveis pra ti pensar, se relacionar nesse mundo, eu acho que isso é uma coisa fundamental. Porque até então se pensava, tanto a criança quanto o adolescente, como um miniadulto. E a gente pensar que é um ser em desenvolvimento, portanto ele precisa de toda essa acolhida em torno dele, tanto das políticas públicas, como da sua família, e do território onde ele vive, eu acho que é o grande salto (Sujeito 7).

A condição de miniadulto retoma a cultura menorista da doutrina de situação irregular, em que se considerava “menor” aquele em situação irregular devido às suas condições pessoais, que apresentava risco moral ou material e que não era reconhecido como sujeito de direitos, e sim como incapaz.

Tais reflexões embasam a consideração de que o paradigma da situação irregular estabelecia a relação entre sociedade, criança, adolescente e suas famílias, num modelo elitista de proteção. Estabelecia-se uma distinção entre as crianças “bem-nascidas” e aquelas que viviam em condições materiais precárias. Nessa lógica, a garantia de direitos estava associada ao modo de vida dos sujeitos, em que prevalecia o direito no seu aspecto mais moralista, conservador e autoritário.

Claro, é importante citar que o modelo de proteção da situação irregular foi desenvolvido no século XX, um período histórico caracterizado pelo início do processo de industrialização, expansão do mercado e permeado ideologicamente por pensamentos de corrente positivista, com ideias higienistas que influenciaram no trato com as pessoas pobres.

Com a promulgação do ECA, a Doutrina de Proteção Integral (BRASIL, 1990) visa romper com a visão “menorista” e preconiza que o atendimento deve ser voltado para toda criança ou adolescente, independente da sua condição financeira, ética e social, caracterizando-os como sujeito de direitos.

O reconhecimento como sujeito de direitos é de fato marco definidor no campo da proteção, contudo, ainda é importante, do ponto de vista cultural, superar

a reprodução de normas e valores que remetem ao que o Código de Menores estabeleceu como forma de regulação social. Além disso, o Código de Menores estabeleceu seus valores durante décadas no Brasil, e para mudar os sistemas culturais faz-se necessária também a participação da sociedade, segundo Rizzini (1993, p. 98):

A ousada tentativa da nova legislação em superar a secular dicotomia entre as concepções de menor e de criança só se fará sentir nas iniciativas dirigidas à infância com a cobrança e fiscalização da sociedade, empenhada em eliminar a prática perversa de impingir a essa criança um tratamento de “menor”.

A participação da sociedade na elaboração de políticas públicas configura-se como instrumento principal para a mudança de paradigmas e para que se consolide uma nova relação entre Estado e sociedade. Nessa linha, a compreensão sobre o que significa adolescência pode revelar como gestores dos serviços de atendimento às MSE se relacionam com a temática e como eles articulam essa discussão nos processos de trabalho das equipes.

Cabe ressaltar que a utilização do termo adolescência é considerada a partir do que preconiza o ECA (1990), que nessa mesma lógica assegura a garantia de prioridade e de proteção integral expressa no artigo 3º:

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

A pergunta sobre o significado da adolescência e da proteção integral, constante do roteiro de entrevista, é propositiva no sentido de problematizar que, apesar da concretização dos direitos advinda do ECA, sua efetivação deve ser assumida pelo Estado, assumindo este o compromisso com investimentos em políticas públicas integradas e, principalmente, com a previsão de maiores recursos orçamentários. Investigarmos qual o entendimento sobre o marco legal da proteção integral, que determina o adolescente como sujeito de direitos, é ponto crucial nesta pesquisa, uma vez que isso pode ou não demonstrar se houve salto qualitativo na abordagem ao adolescente.

Nesse sentido, mais que a metade das respostas dos entrevistados identifica avanços a partir da proteção integral: 63% dos sujeitos entrevistados apontam a doutrina de proteção integral como um marco no campo dos direitos. Percebem como avanço, pois supera a lógica do “miniadulto” e passa a reconhecer a criança e o adolescente como sujeitos de direitos em fase de peculiar desenvolvimento, portanto exigindo uma ampliação do olhar do Estado, da família e da sociedade:

Um outro olhar pro adolescente, um outro olhar pra criança enquanto um ser de direito. Esse eu acho que é o grande avanço. De um ser de direito, do poder público também se responsabilizar por esta criança, por este adolescente não somente na questão da família, mas de um espaço de direito e também de um visão, de uma outra visão da infância. De um espaço de proteção pra que isso reflita num ser adulto. Então ele é um momento de que o Estado, ele tem que ser responsável por aquele momento e investir e ter o maior investimento, por isso da doutrina, por isso dos direitos, do Conselho Municipal e do Estatuto, de um investimento de uma fase desse ser humano, pra produção desse ser humano futuro. Então eu acho que é um investimento, e tem que ser um investimento do Estado (Sujeito 1).

Do Estatuto. Principalmente a garantia de direitos. Acho que o Estatuto, para nós da profissão de assistente social a gente trabalha muito nessa lógica e a legislação vem contribuir não na lógica legalista, mas no processo pedagógico, socioeducativo, na garantia de direitos da criança e do adolescente. Então pra mim o Estatuto, o ECA, é a base (Sujeito 3).

Os demais entrevistados, que representam 47%, associam a doutrina da proteção integral a uma composição integral das políticas públicas, com caráter universalista e de integralidade, relacionado a um processo uníssono.

A compreensão da proteção integral a partir do conceito de universalidade e integralidade demonstra que os coordenadores dos CREAS assumem tais conceitos como instrumentos para a materialização dos direitos. Eles entendem que as políticas sociais devem investir em ações que tenham alcance e cobertura sobre o território de abrangência, significando condições reais a serem garantidas antes do direito, como o acesso a bens e serviços. Sobre esses princípios, Boschetti (2010, p. 6) reconhece-os, acima de tudo, como responsabilidade pública, cidadã, igualitária e equânime:

Uma razão histórica fundamental para adoção do princípio da universalidade tem relação direta com o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e deveriam estar a disposição de todos.



O fato de os coordenadores compreenderem o princípio da universalidade, com vistas à democratização das ações, não garante a concretização dos direitos. Neste caso, a contradição se manifesta nas concretas possibilidades de trabalho, as quais, sendo os coordenadores profissionais inseridos na divisão sociotécnica do trabalho, podem reproduzir ações alienadas e avessas acerca do significado dos princípios de universalidade e democracia, conforme demonstra a seguinte fala de entrevistado:

Pela efetivação ou pela tentativa de implementação de um sistema único de assistência social, também pela implementação do SUS também, das políticas públicas que venham com esse referencial Essas diretrizes de universalidade, integralidade, de acesso igualitário, enfim. Assim eu vejo que tem se caminhado pra uma maior composição integral. Eu não quero dizer que seja uma coisa natural... acho que é uma batalha diária pra tu conseguir tentar fazer isso acontecer. Então hoje a política tá bem constituída enquanto lei, mas na cultura ainda as pessoas continuam trabalhando dentro do seu quadrado e vendo as pessoas sempre dentro da sua ótica, ou seja medicalizante, ou seja assistencialista, e aí é um trabalho diário pra tu sair dessas coisas e vim pra uma lógica mais integral (Sujeito 2).

O entendimento da proteção integral como resultado dos princípios e diretrizes de universalidade e integralidade amplia o olhar no sentido da totalidade social, num movimento dialético para compreender o adolescente e sua família. Como parte desse movimento, o que se extrai é o significado da doutrina como um *dever*, um *tornar-se*, como exemplifica a fala acima, “caminhando para uma maior composição integral”.

No que diz respeito ao significado da adolescência, 100% dos sujeitos entrevistados referiram-se à adolescência como um momento de transição, marcado por desenvolvimentos e experimentações. Reconhecem essa fase como uma etapa comum a todos nos ciclos de vida, como um momento de buscas e afirmações da identidade, de modificações. Reafirmam que, por este ser um período de flexibilidade e incertezas, requer um olhar mais atento, endossado por referências de vida positivas:

Um período de afirmação de identidades, um período de certo enlutamento da identidade da infância (Sujeito 2).

Olha, eu acho que é uma fase de desenvolvimento, eu vejo que é uma fase de incertezas, uma fase que realmente requer um olhar diferenciado do profissional, de proteção, de cuidado. Eu vejo a adolescência como o despontar pra grandes desafios e que requer, sim, todas as garantias dos direitos que hoje o sistema preconiza, de proteção (Sujeito 4).

O jovem Marx (2010, p. 295) expressa, já em 1837, através de uma carta a seu pai, o seu sentimento vivido ao chegar a outro país e se confrontar com o desconhecido e, ao mesmo tempo, com a possibilidade de metamorfose:

Querido pai:

Há momentos na vida que são como marcos que assinalam uma época já passada, mas que, ao mesmo tempo, parecem apontar decididamente para uma nova direção.

Em tais momentos de transição, sentimo-nos impelidos a contemplar, com olhar de águia do pensamento, o passado e o presente para adquirir uma classe consciência de nossa situação real.

A carta de Marx ao pai ilumina a compreensão acerca do significado da adolescência e o seu estado transitório como marco para, no caso da proteção integral, integrar a agenda de garantia de direitos. A fala dos sujeitos reafirma que a adolescência é marcada por transições, que exige um sistema de proteção que a reconheça e a atenda na sua complexidade. Este quadro requer, portanto, criatividade e inovação no plano de políticas sociais públicas, que devem integrar-se com foco nas necessidades dos adolescentes, almejando o reconhecimento das suas especificidades e identidades para tratá-los como sujeito de direitos (UNESCO, 2004).

O reconhecimento do adolescente como sujeito de direitos é processo, é parte de um universo globalizado, que constantemente dita padrões de comportamento, de moda, de ostentação. Nessa lógica, não existe lugar para a reflexão; tudo é rápido, líquido e fluido de tal maneira que, conforme Bauman (2001), “não podemos mais tolerar o que dura, não sabemos mais fazer com que o tédio dê frutos”.

Em tempos de modernidade líquida (BAUMAN, 2001), os fenômenos que circundam a adolescência são os que mais crescem. A confirmação disso é o crescente número de adolescentes envolvidos em furtos de bens materiais, conforme ilustra a seguinte fala de entrevistado:

E o adolescente, como ele tá num processo de experimentação, ele se expõe a riscos, tanto experimentando o uso, quanto ao acesso a recursos fácil, porque ele não tem uma boa educação, ele não teve acesso a bens e serviços, entendeu, a um bom tênis, a uma boa roupa, e a mídia tá aqui botando esses valores na cabeça. E a gente anda contra a corrente. Como é que tu trabalha isso? Que ele tem que estudar, tem que chegar por outros meios, enquanto por trás tudo é rapidamente ali, cem reais, duzentos reais, quinhentos reais, mil e setecentos reais. A gente vem com uma bolsinha de cem reais. Quando tem, porque hoje a gente não tem nenhum projeto de bolsa (Sujeito 6).

A fala citada contribui para que as políticas sociais através dos serviços, programas e projetos sejam avaliadas e monitoradas. Somente assumindo esses mecanismos que as políticas poderão, ao mesmo passo que os dos fenômenos, proporem alternativas mais atraentes para o adolescente.

O adolescente deve ser alvo de um conjunto de ações socioeducativas que contribua para a sua formação, de modo que venha a ser um “cidadão autônomo e solidário, capaz de relacionar-se melhor consigo mesmo, com os outros e com tudo que integra as suas circunstâncias e sem reincidir na prática de atos inflacionais” (SINASE, 2006, p. 46). O atendimento ao adolescente em conflito com a lei deve buscar abordagens que privilegiem a escuta, com o objetivo de garantir a participação e a representação dos adolescentes nas áreas que os tenham como beneficiários.

Nesse sentido, novamente cita-se o jovem Marx, demonstrando que para ser reconhecido é preciso, antes, *reconhecer-se*. Nesse caso, *reconhecer-se como sujeito de direitos* e relacionar-se com o que temos interna e externamente: “a relação entre o que se vê e o que é visto, deduz-se que ver é relacionar-se”. Berlim, 19 de novembro de 1837, continua Marx, em sua carta ao pai:

Por isso, se agora, ao final do ano que passei aqui, olho para trás para evocar o que fiz durante o ano, respondendo, com isso queridíssimo pai, à sua carta muito amável, deves permitir-me que me detenha um pouco a contemplar como vejo a vida, como a Expressão de um afã espiritual que adquiri forma em todas as direções: nos campos da ciência, da arte e da vida privada (MARX, 2010, pg. 295).

#### 4.2 O CAMINHO DO MEIO DA SOCIEDUCAÇÃO NO SUAS

A opção pelo enunciado “o caminho do meio da socioeducação no SUAS” justifica-se pela análise dos resultados entre os quais se destacam as categorias emergentes do processo de implantação do SINASE e do SUAS no município, o que se revela como um desafio em movimento. Tal desafio representa que os atendimentos na socioeducação precisam, à luz da sua trajetória de conquistas, delimitar com mais clareza e prioridade o lugar desses atendimentos dentro da política de assistência social. É preciso superar a lógica generalista dos atendimentos e assumir ações que efetivamente incidam na realidade dos adolescentes em conflito com lei. Sendo assim, derivam daqui as categorias acesso

à participação em espaços para qualificação, condições de trabalho, processos de trabalho, meios e instrumentos de trabalho e violação de direitos.

A categoria participação é compreendida como processo social concreto, que se produz na realidade e na dinâmica da sociedade (SOUZA, 1996). Sendo a participação uma possibilidade para interferir na realidade, sua codificação representa o acesso que os coordenadores dos centros de referência têm para o desenvolvimento de processos sociais de participação, tendo como pauta a adolescência e suas repercussões. Do mesmo modo, é questionado aos coordenadores se possuem conhecimento sobre o SINASE.

Dos coordenadores entrevistados, 80% informaram que não tiveram acesso nos últimos seis meses a espaços de qualificação e de reflexão sobre a temática e, em relação ao SINASE, 70% afirmam que tiveram conhecimento a partir do momento em que assumiram a coordenação, e 30% dizem que conhecem parcialmente.

Elencamos a participação como categoria a partir dos dados quantitativos revela a necessidade de pensar essa categoria na gestão do trabalho qualitativamente. A NOB RH SUAS (2006, p. 17), nesse sentido, estabelece princípios e diretrizes para gestão do trabalho no SUAS, indicando a criação de uma política de capacitação fundada nos princípios da educação permanente, “que promova a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços socioassistenciais.

A participação como eixo estratégico para a qualidade dos serviços prestados vislumbra impactos no modo e nas condições de vida dos usuários. O item do NOB RH SUAS (2006, p. 17) que aborda os princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social nos diz: “A assistência deve ofertar seus serviços com o conhecimento e compromisso ético e políticos dos profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários”.

O dado de que 80% dos coordenadores não participam de espaços de qualificação revela que as condições de trabalho no SUAS, em especial nos CREAS, não estão investindo em ações que possa contribuir para o trabalho com

adolescentes. Os demais 20% dos entrevistados responderam que participaram de algum espaço sobre o tema, mas acessaram espontaneamente por articulação de interesses.

Com isso, comprovamos que a realidade de trabalho nos CREAS, com sua enorme gama de demandas, não oferece condições reais de tempo para reflexão e significado do trabalho realizado. O atendimento ao adolescente em conflito com a lei apresenta dimensões em outras políticas, de outros serviços e, portanto, não basta apenas encaminhar-se o adolescente para determinado lugar, é preciso reunir-se e realizar-se um plano de trabalho que considere suas habilidades, formação, e um tempo real para desenvolver determinada ação. Conforme Yamamoto (2008a, p. 352),

O trabalho é, portanto, inseparável do conhecimento, de ideias e concepções de mundo, isto é de formas de pensar a vida real. O ser que trabalha constrói para si através de sua atividade, modos de agir e de pensar, ou seja, uma maneira especificamente humana de se relacionar com as circunstâncias objetivamente existentes, delas se apropriando, tendo em vista a consecução de fins propostos pelo sujeito na criação de objetos capaz de desempenhar funções sociais.

Em que pese as condições para a realização dos atendimentos às MSE em meio aberto nos CREAS, o trabalho deve ser comprometido com a possibilidade de intervenção da realidade, como prática transformadora do trabalho enquanto atividade livre e consciente.

Os sujeitos entrevistados destacam que as condições de trabalho no SUAS apresentam muitos limites. Inferem que esse contexto se observa desde o processo de municipalização das execuções das medidas socioeducativas em meio aberto pela assistência social (2002), e agora, no serviço de atendimento às medidas no âmbito da proteção social de média complexidade (SUAS). Como principais problemas, os entrevistados destacam a falta de recursos humanos, a sobrecarga de demandas para a política de assistência social e a dificuldade de articulação entre outras políticas, devido à disparidade entre o número de atendimentos e o número de trabalhadores. A fala a seguir ilustra essas afirmações:

Falta estrutura. Falta profissionais, falta toda essa outra estrutura que dá suporte. Falta tudo. Então na verdade ficam os profissionais acumulando todas essas vulnerabilidades que os adolescentes nos trazem e a gente não consegue resolver (Sujeito 8).

Em outro depoimento, o entrevistado explicita que, por vezes, parece trabalhar na contradição entre a implantação do SUAS e do SINASE, e destaca que, embora o SINASE e o SUAS tenham concepções próximas, apresentam operacionalizações diferenciadas:

A operacionalização, até por que difere também muito do SUAS no sentido da concepção que o SUAS, ele tem uma amplitude maior e o SINASE, ele é focado. Ele tem um foco na adolescência. E o SUAS não, ele tem uma amplitude em cima de uma determinada população com seus direitos violados. Então, essa pra mim é a grande diferença entre SINASE e SUAS. É a focalização de um segmento (Sujeito 1).

Contudo, outro entrevistado reitera que as apreensões sobre o SUAS e sobre o SINASE fazem parte de suas reflexões no cotidiano, nas quais questiona como esses dois sistemas vão dialogar na busca por uma materialização dos direitos sociais:

A gente na assistência tá com um grande dilema. O Sistema Único de Assistência Social, tem toda uma metodologia, uma diretriz, os fundamentos, e alguns deles, não estão em consonância com o SINASE, Que é um sistema também importante, e que a gente precisa fazer essa adequação, Como é que a gente, agora que está estruturando, implantando o SUAS, parte do nosso trabalho também dialoga, também tá dentro do SINASE, então como é que a gente vai fazer esse encontro das duas políticas. A gente tem discutido como fazer essa junção. Que eu sei que não é uma coisa só de Porto Alegre, não é de Porto Alegre. Quando estivemos com o pessoal do MDS, foi colocado isso, de que o MDS também tá sentando como Ministério da Justiça, pra pensar esse diálogo, como é que essas duas, esses dois sistemas vão dialogar? A gente já fez alguns encontros em Porto Alegre junto com o Judiciário, tentando achar o que a gente via de contraditório, não de contraditório mas que, de uma certa forma, apontava pra um lado e apontava pro outro nesses dois sistemas. A gente apresentou algumas propostas que tipo uma consulta nacional sobre o sistema (Sujeito 7).

As percepções sobre o processo de implantação do SINASE em Porto Alegre foram, na grande maioria (82%), associadas à implantação do SUAS. Os entrevistados compreendem que esse processo se desenvolveu sem dialogar com o SUAS, sem considerar o foco e as concepções diferentes de cada sistema, situação que gera ambiguidades nos atendimentos. Os entrevistados identificam também que o processo de implantação é marcado por desencontros e contradições, como identificar a política de assistência social como mediadora e com capacidade de articular rede e serviços, porém sem considerar a falta de investimentos e aperfeiçoamento de recursos humanos.

Nessa perspectiva, a investigação confirma que a contradição expressa nas condições de trabalho permeiam ambos os processos de implantação e são explicadas através de uma conjuntura adversa e paradoxal, como Couto (2010, p. 34) esclarece:

[...] na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seu direitos.

Os dilemas apresentados no contexto de implantação do SUAS e do SINASE são reflexos da relação que o Estado estabelece através das políticas públicas para materialização dos direitos. Tanto o SUAS como o SINASE são resultados de conquistas, de lutas que surgiram dos debates entre os atores envolvidos com a temática adolescência/ato infracional/política de atendimento. Sem dúvida, configuram-se como fortes estratégias para a ampliação da garantia de direitos sociais.

Após a coleta e a análise dos dados, nosso questionamento inicial se confirma: mesmo considerando os avanços nas legislações, os mecanismos utilizados pelo Estado no trato com adolescentes em conflito com a lei reproduzem as velhas formas de controle e culpabilização do indivíduo. O nosso objetivo não é reforçar o pensamento fatalista, de terra arrasada que não reconhece avanços. Ao contrário, os dados confirmam que houve avanços e mudanças importantes, porém, o que chama a nossa atenção nos resultados são as condições concretas que o Estado oferece para o atendimento aos direitos sociais.

Aqui, a lógica do rótulo da pirata reforma do Estado se revela. A contradição está posta da seguinte maneira: o Estado cria e aprova leis para melhoria da condição de vida das pessoas e, da mesma forma, usa essas legislações retirando, excluindo outros direitos.

O ECA e o SINASE definem novas formas para o atendimento ao ato infracional; apresentam conceitos que priorizam ações educativas e que respeitam o adolescente como sujeito em desenvolvimento. No entanto, a forma como são desenvolvidas as ações educativas, ao invés de possibilidades de reflexão, reafirmam o lugar de exclusão do adolescente. O atendimento às MSE em meio

aberto no CREAS, do modo como está organizado, ou seja, sem equipe, sem espaço físico adequado, acaba significando o paradoxo proteção x punição.

O adolescente chega ao CREAS para receber proteção, acessa por decisão judicial, espera pelo atendimento, recebe o atendimento e já sabe que deverá cumprir a MSE de acordo com a sentença, caso contrário receberá outra medida, agora em regime fechado. Ele cumpre a MSE em meio aberto dentro do CREAS ou em uma UE parceira, e nessa relação em que se identifica a punição, as condições para execução da MSE em meio aberto não garantem a socioeducação; elas são punitivas, pois não contam com equipes, qualificação permanente e tempo para garantir acompanhamento familiar e espaço de escuta para os adolescentes.

Surgem, dessa forma, sentimentos de resignação e de angústia, mas, ao mesmo tempo, os profissionais relatam se sentirem desafiados a realizar o atendimento às MSE em meio aberto e reconhecem onde estão os limites, como é possível conferir nos relatos a seguir:

Eu tenho alguns questionamentos, vinte adolescentes por técnico? Será que é vinte? Vinte? Nós temos 250 adolescentes em cumprimento de medidas para dois técnicos, um educador. Vinte? Então, nós também perguntamos pro MDS qual é a capacidade de atendimento por técnico porque isso não tá definido. Então a proposta do MDS é chamar o Conselho Federal de Serviço Social, o Conselho Federal de Psicologia e discutir isso (Sujeito 3).

Neste momento da análise, observamos que as respostas dos coordenadores dos CREAS para as diferentes perguntas se entrelaçam ao identificarem os limites para a aplicabilidade das medidas socioeducativas em meio aberto no SUAS. Ora pelas diferentes características dos SUAS/SINASE e seus aspectos metodológicos, ora pela parca estrutura de recursos humanos.

Em referência ao lugar das medidas socioeducativas nos CREAS, os sujeitos entrevistados afirmam que existe um estranhamento nessa relação que se manifesta nos processos de trabalho. Eles questionam o papel do técnico como uma via de mão dupla que, por um lado, deve garantir um acompanhamento às famílias dos indivíduos, e para isso precisa de construção permanente de vínculo, e, por outro, destacam o caráter fiscalizatório que o técnico acaba assumindo no acompanhamento aos adolescentes, uma vez que devem alimentar o judiciário sobre o andamento das medidas.



Nossa relação com o Ministério Público é burocrática, receber os processos, responder eles na medida em que tu tá acompanhando, assim, ou pra terminar a medida, concluir, enfim, ou pra solicitar providências. Então é uma relação que tende a ser vertical, não tem outra, tanto que processo recebido é processo respondido, não tem, não tem intermédio, assim, é só no cumpra-se (Sujeito 5).

O técnico ocupa ao mesmo tempo um papel de fiscalização e de acompanhamento. Pra mim esse é o grande dilema ético para nós profissionais. Por que nós, dentro da profissão a gente se propõe a ser um espaço de escuta desse adolescente. Mas ao mesmo tempo assumimos uma posição fiscalizatória. Temos um instrumental que é a entrevista, a escuta, o grupo, seja qual for, mas esse instrumental ele está tão transversalizado pela fiscalização. Então ela não chega no adolescente de uma forma onde ele possa estabelecer, a confiança total. Muitas vezes sim, a gente consegue. A ultrapassar pelo vínculo esse ar fiscalizatório (Sujeito 1)

Nessa perspectiva, o serviço de acolhimento nos CREAS é permeado por contradições. O acolhimento ao adolescente em conflito com a lei e a sua família é compulsório, via judicial, mas, por outro lado, deve ser atencioso e transmitir segurança para superar a lógica do julgamento, pois é esse movimento que vai garantir a permanência e a vinculação do adolescente com o serviço.

Por ser um a área de prestação de serviços, cuja mediação principal é o próprio profissional, o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política de seu quadro pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção (COUTO, 2010, p. 58).

Nesse contexto do atendimento às MSE em meio aberto nos CREAS, destacamos as respostas que compreendem o ato infracional como uma situação pontual na vida do adolescente, que neste caso não necessitaria de acompanhamento de média complexidade, e sim um atendimento na básica. Associa-se a esse dado a dificuldade do SUAS em pensar a metodologia para os atendimentos, como revelam os relatos a seguir:

A partir da execução da medida, tu identifica outras questões de violação de direitos, vulnerabilidade social daquela família. O que não significa necessariamente que o adolescente com ato infracional, que ele e a família sejam o perfil de média complexidade. Ou melhor, a maioria, 90% dos adolescentes com ato infracional é um fato que aconteceu na vida deles. Às vezes a família tá extremamente estruturada, que precisaria de um atendimento de PAIF, e não de PAEFI. (Sujeito 3)

Na composição com o SUAS, a gente não conseguiu ainda fechar isso, tem alguns desencontros, principalmente na legislação quando fala muitas vezes do fazer, do atendimento, por exemplo, do cumprimento de medidas socioeducativas. A gente tem hoje, por exemplo, a LA e a PSC com

algumas questões, por exemplo, de plano de atendimento, às vezes ele nos coloca, nos engessa, quando poderia possibilitar maior flexibilidade, é mais ou menos esses detalhes. Agora, o SINASE no seu todo, ele é bem positivo. Ele veio, ele veio, eu acho que ele veio como complemento ao Estatuto, favorece, compromete então as demais políticas na questão da garantia do direito, enfim, envolve. Mas na prática a gente precisa ampliar essa articulação. Ele propõe a isso, mas por exemplo a assistência hoje, ela tá muito só, ela se sente, tipo, a gente se sente sozinho nessa responsabilização (Sujeito 4).

Com relação à implantação SUAS em Porto Alegre, os entrevistados demonstraram-se divididos. Eles destacaram como aspectos positivos a organização dos serviços por níveis de complexidade e o firmamento da assistência social como política de Estado e de direito do cidadão. Já como aspectos negativos, ganham relevância e destaque novamente questões atreladas à condição de trabalho: não existem recursos humanos suficientes para a demanda. Como exemplo, citamos a resposta de umas das coordenadoras entrevistadas, que, ao referir-se à sua equipe de PAEFI, associou o número de profissionais do quadro próprio da prefeitura que a compõe com o número de profissionais (dois técnicos) contratados através da rede conveniada, para execução dos serviços de proteção social básica, nos SAF:

Tipo, hoje a nossa região, nós somos nove SAFs e um CREAS. A minha equipe de PAEFI é menor que um SAF. Então são dezoito técnicos demandando, psicólogo, assistente social, demandando um olhar pra média, ou discutindo, ou querendo, pra menos de dois técnicos. Então esse é esse é um limite. (Sujeito 3)

Os dados apresentados demonstram que o processo de implantação do SUAS em Porto Alegre se desenrola sobre um contexto conturbado entre o que é necessário para uma série de garantias e o que se é objetivamente ofertado:

A implantação do SUAS exige novas formas de regulação e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação formação e qualificação a partir do ingresso via concurso público, definição de carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho (COUTO, 2010, p. 58).

A partir da fala dos sujeitos, podemos afirmar que o processo de implantação no SINASE/SUAS em Porto Alegre é permeado por dilemas e desafios que repercutem diretamente no cotidiano profissional, no âmbito dos CREAS e, logo, nas condições de oferta do atendimento ao adolescente em conflito com a lei. Deste

modo, a política de assistência social pode representar a garantia de acesso a direitos e, por outro lado, pode reproduzir uma perspectiva do risco ou perigo moral fundada no princípio da situação irregular, da culpabilização do indivíduo (SARAIVA, 2010).

O desenvolvimento do conhecimento acerca dos sujeitos de direitos representa o risco de moralização das situações e abordagem aos adolescentes. Barroco (2003) refere que esse conhecimento/apreensão deixa de se tornar apenas uma capacidade humana para se institucionalizar numa esfera específica, assumindo um caráter moral, cuja gênese é dada pela capacidade ética de criar valores que servem de referência à conduta dos indivíduos em sua convivência social.

O risco que Barroco e Saraiva destacam está presente na gênese das políticas sociais, portanto também pode se expressar como um retrocesso a práticas estigmatizantes que concordam que pobre é doente, pobre é bandido, pobre é negligente. Esses pares de associações parecem ganhar mais força quando agregados à situação do adolescente em conflito com a lei.

Entendemos que tais dificuldades, em face do contexto da sociedade capitalista, objetivam-se na reprodução da vida social e são geradoras de processos de alienação, “nos quais os trabalhadores não conseguem discernir e reconhecer nas formas sociais o conteúdo e efeito de sua ação e intervenção” (NETTO, 1981, pg. 74). Nessas condições, os sujeitos entrevistados não se identificam diretamente no processo de alienação; no entanto compreendemos alienação como categoria emergente das condições de trabalho. Sobre alienação, Barroco (2003, p. 33) a identifica na forma como se realiza o trabalho:

O trabalho se realiza de modo a negar suas potencialidades emancipadoras. Invertendo seu caráter de atividade livre, consciente, universal e social, propicia que os indivíduos que realizam o trabalho não se reconheçam, nele, como sujeitos. Cria-se uma cisão entre sujeito e objeto, uma relação de estranhamento que permite a reprodução de relações sociais nas quais a riqueza humana não é apropriada material e espiritualmente pelos indivíduos que a construíram.

Pensarmos os processos de trabalho a partir das condições de trabalho em que estão inseridos os sujeitos entrevistados é pensarmos, antes de tudo, na centralidade do trabalho como atividade humana, em que a condição humana de sobrevivência é entendida como atividade concreta, produtiva, que transforma

matéria-prima em produto. Além de seu poder de transformação, o trabalho pensado como trabalho consciente possibilita que o homem se reconheça no que faz e passe a construir sua identidade enquanto ser social, capaz de transformar, coordenar, gestionar. A respeito disso, Yamamoto (2004, p. 61) justifica:

Esse ato de acionar consciente, que é o trabalho, é uma atividade que tem uma necessária dimensão ética, como atividade direcionada a fins, que tem a ver com valores, com o dever ser, envolvendo uma dimensão de conhecimento ético-moral.

Para além da dimensão ética-moral, o trabalho também é permeado por processos de subjetivação que, a partir da realidade concreta no seu cotidiano, produzem angústias, sentimentos de incapacidade de dar conta das demandas e vontade de sair do cargo que ocupa. Nesse sentido, a apreensão crítica desses processos se manifesta não apenas como realidade, mas também como possibilidade: ao mesmo tempo que incorre a angústia, incorre a possibilidade de reflexão ética. A fala a seguir demonstra o processo de reflexão desenvolvido pelo entrevistado sobre as condições para a realização do trabalho:

a falta de disponibilidade pra poder das contar das demandas evidenciadas, o que tu percebe, sabe? Isso é frustrante em alguma medida, e pode ser adoecedor pro técnico, sabe, porque realmente, tu, no momento que tu entra numa lógica, numa transferência que o adolescente se sente vinculado e começa a te contar as coisas e as demandas vão surgindo, tu tens que ter disponibilidade pra isso... Então, entra naturalmente num dilema ético sim (Sujeito 2).

Sobre a identificação e a problematização dos dilemas éticos, Barroco (2003, p. 55) afirma:

A reflexão ética supõe a suspensão da cotidianidade; não tem por objetivo responder às suas necessidades imediatas, mas sistematizar a crítica da vida cotidiana, pressuposto para uma organização da mesma para além das necessidades voltadas exclusivamente para o “eu”, ampliando as possibilidades de os indivíduos se realizarem como individualidades livres e conscientes.

No conjunto de situações nas quais se manifestam as condições de trabalho, articula-se o acesso a bens e serviços aos aspectos de garantia dos direitos. Assim, compreendemos que o acesso a bens se dá a partir da condição de acesso dos profissionais aos meios e instrumentos de trabalho, de forma que seja possibilitado o desenvolvimento de processos emancipatórios e condições para reflexão. Já como

acesso ao serviço, percebemos como se desenvolve através do acolhimento ofertado pelos CREAS, considerando seus limites, expectativas e alternativas.

Os serviços de proteção social devem prover um conjunto de seguranças que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais (SPOSATI apud COUTO, 2010). Sobre o conjunto de segurança previsto pela PNAS 2004, destacam-se a segurança de acolhida e a segurança de desenvolvimento da autonomia. De acordo com Couto, “nesse sentido, o seu conteúdo e diretrizes são reveladores da extensão e das particularidades da proteção social adotadas pelo Estado” (COUTO, 2010, p. 43). Assim, devem ser garantidos:

Segurança de acolhida: provida por meio da oferta de espaços e serviços adequados para realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência [...] – segurança desenvolvimento da autonomia: exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas, conquistar maiores possibilidades de independência pessoal, possam superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político [...].

Sobre o que se refere Couto, através desta pesquisa podemos constatar que o acesso aos meios e instrumentos de trabalho é marcado por lacunas e contradições entre o que orienta a PNAS 2004 e a operacionalização das ações. Os dados apresentados confirmam as condições em que se desenvolvem a gestão do trabalho no SUAS, a partir de eixos considerados fundantes para a qualidade e a garantia das seguranças afiançadas como direitos. Destacamos a necessidade de processos continuados de formação, qualificação, caracterização e ampliação da equipe.

Sobre meios e instrumentos de trabalho, Iamamoto, inspirada por Karl Marx, afirma “que é o uso e a criação de meios de trabalho, que se interpõem entre o homem e o objeto, e servem de veículo da ação conforme objetivos antecipados” (IAMAMOTTO, 2008a, p. 350).

A elaboração de objetivos antecipados supõe planejamento do trabalho, situação confirmada pelos dados da pesquisa e identificada pelos entrevistados como um desafio no exercício profissional, devido às precárias condições de trabalho. Contudo, entendemos que no contexto das condições de trabalho destacadas, o compromisso com o desenvolvimento de mecanismos para garantir direitos é competência ética dos profissionais envolvidos. É preciso superar o

movimento queixoso e assumir-se enquanto profissional comprometido com o fomento do processo de participação, de conscientização e de defesa e luta na ampliação dos direitos sociais. A fala a seguir afirma a necessidade de refletirmos sobre o papel do trabalhador dentro do sistema de proteção social:

Nós temos as políticas, temos o referencial, acho que tá aí, a doutrina da proteção integral, o SUAS e todo esse processo que se inicia, acho que é por aí que a coisa tende a ir, mais na linha de garantir direitos. Agora, o ranço cultural das práticas violentas e preconceituosas, isso segue no cotidiano do trabalho e dos próprios serviços e aí que eu vejo que cabe muito pra ponta dialogar com esses preconceitos e dialogar com essas violências, isso não tá previsto em nenhuma política, não tá previsto em nenhum manual, entende? Por vezes, é estranho falar de conceitos como emancipação sendo que tu vê realidades onde as pessoas são superemancipadas dentro das suas condições, ou falar de uma articulação de um rede integral sendo que o trabalho que muitas vezes essa rede faz é bastante excludente, seja na saúde, seja na educação, seja na habitação, enfim, que reproduzem os preconceitos e as exclusões. Então, enfim, acho que ter o SINASE ou ter o referencial aqui que não nos garante muita coisa. Garante assim, sustenta uma posição que precisa de disponibilidade, precisa de comprometimento e coragem das pessoas que estão ali na ponta pra poder virar uma nova cultura, e isso não se faz em gabinete, isso não se faz em política, isso se faz com pé na comunidade, ou com conversa tête-à-tête com os profissionais dos serviços. Então, acho que é isso, acho que o principal. No final das contas o material é humano que faz a diferença. Entende? (Sujeito 2)

Desenvolver estratégias para abordar processos emancipatórios surge como uma possibilidade de instrumento de trabalho e, para isso acontecer, devemos oferecer alternativas que contemplem o mundo do adolescente. Esse caminho entre intenção e ação é envolto por um abismo de limites, desde a compreensão sobre o que é emancipação e quem são os pares até a discussão e o trabalho efetivo desses processos emancipatórios. A fala a seguir ilustra esse dado:

Tu falar em processos emancipatórios que não tenha as políticas públicas dentro de um projeto conjunto, pra mim é isso, entendeu? Porque é que nem tu atirar uma pessoa no deserto e dizer “olha, dá um jeito, entendeu, acha água”. Às vezes os adolescentes se sentem assim, e a gente também. Porque o que a gente tem pra oferecer se é um espaço de cultura muito empobrecido, sabe, que não te traz ferramentas novas pra tu ter uma outra relação com o mundo, com as pessoas. Tudo é pobre, o que é pra pobre tem que ser pobre, vão jogar futebol num campinho que não tem nem grama, não tem uma coisa decente. Ou quando a gente tem projetos, que são projetos, assim, que não dialogam com as necessidades dos adolescentes (Sujeito 7).

Sobre emancipação, Marx (2009), ao refletir sobre “a questão judaica”, assinala a necessidade de qualificar e determinar qual emancipação está em jogo.

No contexto dos atendimentos aos adolescentes em conflito com a lei, o desenvolvimento de processos emancipatórios deverá mobilizar para o movimento de democratização e ampliação da cidadania dos sujeitos de direitos. Significa articular, a partir do cotidiano dos adolescentes, atividades que os empoderem para uma participação consciente, em que possam se reconhecer dentro da sociedade, assim como questionarem e avaliarem o atendimento que recebem.

Em relação às vulnerabilidades que permeiam as MSE, são apontadas como situações de risco social a violência doméstica, a drogadição, o risco de morte, o desemprego. Os profissionais destacaram como principal vulnerabilidade a ausência do Estado, presente na trajetória de violação de direitos por meio de acesso a bens e serviços das políticas de educação e saúde:

[...] As instituições do Estado que ele conhece, é a escola que diz que ele é o repetente, que ele é um desadaptado; é a saúde que diz que ele é um dependente químico, que ele é tem um transtorno de conduta; é a justiça que diz que ele é um ato infracional. Então ele tá sempre sendo enquadrado. A relação dele com o Estado é sempre de enquadramento. Quando ele vem pra cá, continua sendo enquadrado, e aí tu pode tentar sair desse enquadre. Mas talvez. Não garante que ele estando aqui tu vai fazer isso porque ele se reconhece dentro desse enquadre (Sujeito 2).

Eu vejo que o ato infracional é o ápice de uma ausência muito grande, de um abismo muito grande, entendeu, do poder público com essa família, com esse adolescente, com o jovem. Então ele é uma das consequências da ausência do poder público. Então isso é uma consequência. Eu vejo muito mais como consequência de tudo isso do que como simplesmente um ato, uma iniciativa desse adolescente, da perversão, a provocação. Então eu vejo como ausência (Sujeito 4).

As condições da sociedade capitalista, fundada em princípios neoliberais, são permeadas por um processo de precarização e coisificação das relações sociais. São transformações que incorrem objetivamente no significado e na apreensão das vulnerabilidades e dos riscos sociais. Reafirmam que o encolhimento do Estado na esfera dos atendimentos reduz o alcance do sistema de proteção social e, com isso, reduzem o entendimento sobre fatores da dinâmica macrossocietária (COUTO, 2010).

Demarcamos a forma como o Estado se empenha ou não na primazia da garantia de direitos demonstra a fragilidade e as possibilidades que se apresentam durante os processos de implantação e implementação do sistema de proteção social:

A política social, em que pese toda a sua característica dominante de reparadora e residual em relação a outras políticas assumidas como fundamentais ao desenvolvimento do país, deve ser analisadas também nas possibilidades que oferece de uma aproximação com as preocupações e interesses das camadas populares. O compromisso profissional e a competência profissional são recursos necessários ao descobrimento e à ação sobre as possibilidades (IAMAMOTO, 2008b, p. 117).

Nesse horizonte, analisarmos o modo e as condições nas quais se desenvolvem os serviços nas políticas públicas é assumido como um compromisso ético-político e representa um instrumento de reflexão para os trabalhadores da política, de modo que o movimento de desvendamento e de compreensão da realidade proporcione processos coletivos de proposições e ações concretas de mudança. Iamamoto afirma (2008b, p. 118):

A luta pela afirmação dos direitos é hoje também uma luta contra o capital, parte de um processo de acumulação de forças para uma forma de desenvolvimento social, que possa vir a contemplar o desenvolvimento de cada um e de todos os indivíduos sociais.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vontade move-se pela reflexão e pela paixão. Mas a reflexão e a paixão têm também uma determinação social, porque são impulsionadas por forças propulsoras que agem detrás dos objetivos. Se os objetivos visados, ao nível individual e coletivo, são produto de vontade, não o são os resultados que dela decorrem, que passam por múltiplos vínculos sociais no âmbito dos quais se realiza a ação (ENGELS apud IAMAMOTO,2002 p.25).

É a partir desse sentimento, a paixão, que desejamos fazer as considerações finais desse estudo, reconhecendo-a como mola percussora que movimenta e transforma as ações. Partimos do pressuposto de que sem o envolvimento e sem a identificação com a temática não será possível o reconhecimento de tal paixão, tampouco a reflexão.

O processo de construção e transmissão do conhecimento é caminho difícil e complexo. Exige um esforço de investigação e exposição. Exige coerência e consistência nos argumentos, trabalho físico e psicológico, paciência para percorrer os aspectos que constituem o objeto de estudo, apropriação do método, clareza na exposição, entre tantos outros critérios que devem compor uma pesquisa, a fim de alcançar a veracidade almejada. Porém, o que concede movimento a este processo é a soma de dois sentimentos: a paixão e a dúvida. A paixão como um sentimento provocador que impulsiona o desejo de descobrir e a dúvida que mobiliza a inquietação diante dos acontecimentos.

A inquietação que nos levou a discutir o atendimento às medidas socioeducativas nos CREAS/SUAS foi impulsionada pelas experiências práticas do trabalho de quem também é assistente social e enfrenta no cotidiano todos os desafios impostos à materialização dos direitos sociais.

Desse modo, buscamos, através da pesquisa, um meio para dar visibilidade às condições nas quais se realizam os atendimentos às MSE em meio aberto, executadas pelos CREAS no âmbito da política de assistência social. Pesquisar como se configuram os serviços dentro dos centros de referência de média complexidade pode ser considerado um mecanismo para desenvolvimento de processos de avaliação das políticas públicas. Estudar as configurações dos serviços possibilitou, a partir de dados coletados da realidade, analisar se a forma como estão sendo desenvolvidos os atendimentos aos adolescentes se confirma ou não como viabilizadora da materialidade dos direitos sociais.

A inquietação em analisar como os CREAS realizam o atendimento ao adolescente em conflito com a lei foi impulsionada pelo contexto de aprovação da lei do SINASE, que apresenta características importantes no campo da socioeducação, e este, no processo de implantação do SUAS, no município de Porto Alegre. Essa inquietação é compartilhada por outros profissionais que também querem trazer para esse cotidiano a articulação entre elaborações teóricas e práticas como matéria-prima para subsidiar a ampliação dos direitos sociais. A partir da coleta de dados realizada, parece-nos fundamental o reconhecimento desta produção, para que os trabalhadores reflitam e assumam o compromisso com as melhorias das condições para a realização de seus trabalhos.

Nesse sentido, a investigação confirmou que a política de assistência social é campo fértil de viabilização de direitos, mas, por outro lado, revela limites e impossibilidades na efetivação de uma política de direito. Através dessa abordagem, podemos constatar a necessidade de superação no que se refere às concepções conservadoras no atendimento a adolescentes, presentes na relação da política com o judiciário e, de igual forma, nas execuções no âmbito das unidades executoras.

Os dados afirmam que a execução das MSE em meio aberto, como atribuição dos CREAS, do modo como está estabelecida, incide de maneira contrária à efetivação da proteção integral. Ficaram evidentes, na etapa que comportou a coleta de dados, que as condições de trabalho apresentadas, a ausência de diretrizes metodológicas no atendimento ao adolescente em conflito com a lei e a falta de equipe de referência para dar conta do grande número de MSE em meio aberto significam a garantia de uma suposta proteção integral.

Assim, podemos demarcar que a trajetória de uma suposta proteção integral está imbuída pela relação que o Estado capitalista assume diante do campo dos direitos sociais. Essa relação é contraditória, pois a via para a garantia e a expansão dos direitos é marcada por fatores que priorizam ações que deem retorno lucrativo. O Estado não se ocupa em garantir direitos, porque isso não lhe trará benefício econômico; no entanto é ele, o Estado, que tem como dever legal estabelecer de forma planejada políticas públicas como mecanismo para efetivação de direitos.

Incorre, com isso, o risco de generalizar e despolitizar o acesso à política de assistência social, o que Pereira descreve como “séculos de experimentos de proteção social transformou a política social num instrumento jamais visto de infinita

variedade e ilimitada versatilidade” (2009, p.67). Tais características, de variedade e versatilidade, podem converter a política em grande depósito daquilo que a sociedade capitalista enxerga como incômodo e impróprio.

No âmbito da adolescência, com especial relação ao ato infracional, a sociedade reforça o perverso estigma do adolescente em conflito com a lei como objeto de intervenção penal, destacado como problema social, e vê o adolescente apenas sob o a dimensão de alvo principal de problemas, negando os significados de emancipação, participação, diversidade e criatividade da adolescência.

Precisamos ampliar espaços para avaliações acerca das políticas públicas, como forma de propor alternativas para que o atendimento à população seja uma via de redução das desigualdades sociais e um avanço no desenvolvimento econômico social e político da sociedade brasileira. Desse modo, este estudo comprava a necessidade de qualificação da discussão sobre a temática da adolescência e da socioeducação como forma de materialização dos direitos conquistados no ECA e na lei SINASE e também a necessidade de que os profissionais envolvidos assumam processos de trabalho estratégicos, como a ação com base na integralidade dos atendimentos, buscando principalmente parceria direta com o adolescente em conflito com a Lei. Pensarmos processos de trabalho com base no conceito de integralidade aponta para práticas cotidianas de participação.

Precisamos, ainda, instigar e instrumentalizar os usuários das políticas para uma tomada de consciência e mediar o contexto social, econômico e político com a realidade do adolescente em conflito com a lei, de modo que sejam reveladas ao adolescente as possibilidades reais para a sua transformação.

Esta proposta se define como um desafio para toda a sociedade. Precisamos romper com concepções aterrorizantes sobre os jovens e investir em ações que os valorizem enquanto sujeitos em desenvolvimento, com seus limites e possibilidades, mas, sobretudo como sujeitos autônomos.

## REFERÊNCIAS

AGUISNKY, Beatriz Gershenson; FERNANDEZ, Idilia; TEJADAS, Silva da Silva. Entre a garantia de direitos e o reforço à subalternização: concepções e práticas ainda em disputa sobre o público da política de Assistência Social. In: PRATES, J.; AGUINSKY, B. **O sistema único de assistência social: entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROCO, Maria Lucia Silva. **Ética e serviço social: Fundamentos ontológicos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Fundamentos e política social**. In: MOTA, Ana Elizabete et al. Orgs. **Serviço Social e saúde. Formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos. In: CFESS; ABEPSS (org). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 1º edição. Brasília: CFESS, 2000, v.1, p. 575-592.

BOSCHETTI, Ivanete et al (orgs.) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXV, especial, n.79, p. 109-129, set. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 25 de novembro de 2013.

BRASIL. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em março de 2013.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em 25 de novembro de 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento

Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm)> Acesso em 25 de novembro de 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**, aprova a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Disponível em <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf> Acesso em 25 de novembro de 2013.

CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo; WANDERLEY, Mariângela Belfiore. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2004. 2. ed. rev. ampl.

CEPAL. Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade. Documento elaborado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), 2006. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/secretariaejecutiva/4>> Acesso em 25 de novembro de 2013.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. Os regimes de atendimento no estatuto da criança e do adolescente: perspectivas e desafios. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <[www.cedeps.com.br/wp.../06/OS-REGIMES-DE-ATENDIMENTO.doc](http://www.cedeps.com.br/wp.../06/OS-REGIMES-DE-ATENDIMENTO.doc)> Acesso em 18 dez. 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra-corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008. 2 ed. rev. atual.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rolas et al. **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

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

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, C. R. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno metodológico. 7ed. São Paulo: Cortez, 1986.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social?** São Paulo: Brasiliense, 1986.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: Fazenda I. **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1997.

GAMBOA, S. A. **Epistemologia da pesquisa em educação**: estruturas lógicas e tendências metodológicas. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de Campinas, 1987.

GASKELL, P. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 3 ed Petrópolis: Vozes, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas S.A, 2008.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2008.

HUBERMAN, Leo. **A história da riqueza do homem**. 21 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. Texto-base da conferência proferida no 12º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (2008). Rio de Janeiro: **Revista Em Pauta**, nº 21, 2008a.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008b.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

ILANUD; ABMP; SEDH (MJ); UNSPA (orgs.). Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. **A execução de medida socioeducativa em meio aberto**: prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida. São Paulo: Método, 1991. p. 367 – 395. 2. ed.

JACCOUD, Luciana de Barros. **Proteção social no Brasil**: debates e desafios. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 2 ed.

LIBERATI, Vilson Donizeti. **O estatuto da criança e do adolescente**: comentários. Brasília: IBPS, 1991.

MALAGODI, Edgard: **O que é materialismo dialético**. São Paulo: Brasiliense, 1988. 1 ed.

MARCONI, M. de A e LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARQUES, Marcelo. **Em Boa Vista, adolescente é assaltado por menor de 15 anos**. Site G1.com. Disponível em <<http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2013/04/em-boa-vista-adolescente-e-assaltado-por-menor-de-15-anos.html>>. Acesso em 04 de outubro de 2013.

MARSHALL, T. **Política social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social. In: Martinelli, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras. 1999. Série Núcleo de Pesquisa.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Para a questão judaica**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. 1 ed.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Cultura, arte e literatura**: textos escolhidos. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MÉSZAROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MÉSZAROS, István. **Desenvolvido por JB Online**. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/cadernos/ideias/2005/09/02/joride20050902006.html>>. Acesso em: 29 set. 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (orgs.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo e reificação**. São Paulo: Ciências Humanas, 1981.

NOGUEIRA, Wanderlino. **Princípio da não-discriminação sob uma perspectiva geracional**. XXIII Congresso da Associação Brasileira Magistrados de Promotores de Justiça e defensores Públicos da Infância e da Juventude (2010). Disponível em: <<http://www.abmp.org.br.pdf/>>.

OUTEIRAL, José. Adolescência: modernidade e pós-modernidade. In: WEINBERG, Cybelle. **Geração delivery**: adolecer no mundo atual. São Paulo: Sá, 2001.

PEREIRA, Potyara. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 71.

PRATES, Jane Cruz. **Os fundamentos do Serviço Social analisados à luz da produção marxiana: textos marxianos e de marxistas contemporâneos**. Material didático Porto Alegre: PUCRS, Faculdade de Serviço Social, 2003. Disciplina Teoria do Serviço Social II.

REIS, Carlos Nelson, MEDEIROS, Luiz Edgar. **Responsabilidade social nas empresas e balanço social: meios propulsores do desenvolvimento econômico e social**. São Paulo: Atlas 2007.

RIZZINI, Irene (org.). **A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio**. Rio de Janeiro: USU Editora Universitária, 1993. 246p.

RIZZOTI, Maria Luiza Amaral. Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): a proposição de garantir atenção à situação de risco e vulnerabilidade. In: MENDES, J.; PRATES, J.; AGUINSKY, B. **O sistema único de assistência social: entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre, Edipucrs, 2009.

SALLES, M. do Rosário Corrêa Gomes. Relação SUAS/SINASE na revisão do marco regulatório – Lei 12435/2011 e Lei 12594/12: comentários críticos. In: **Revista Brasileira de Adolescência e Conflitualidade**, 2012.

SALES, M. A. (In) **Visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora** São Paulo: Cortez, 2007.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María Del Pilar. **Metodologia de pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SARAIVA, João Batista Costa. **Compêndio de direito penal juvenil: adolescente e ato infracional**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARAIVA, João Batista Costa. **SINASE, LOAS, SUAS MDS, CREAS, CRAS, SEDH, MSE, LA, PSC — o glossário e o calvário do adolescente autor do ato infracional: os riscos de revivência da doutrina da situação irregular sob um novo rótulo**. [2010] Disponível em:  
<<http://caixadeentrada.blog.terra.com.br/2010/04/22/sinase-loas-suas-mds-creas-cras-sedh-mse-la-psc-o-glossario-e-o-calvario-do-adolescente-autor-de-ato-infracional-os-riscos-da-revivencia-da-doutrina-da-situacao-irregular-sob-um-novo-rotul/>>

SARTÓRIO, Alexsandra Tomazelli; ROSA, Edinete Maria. Novos paradigmas e velhos discursos: analisando processos de adolescentes em conflito com a lei. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 103, p. 554-575, jul./set. 2010.



SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira:** entre a política pública e o mercado São Paulo: Cortez, 2005.

SIMIONATO, Ivete; LUZA, Edinaura. **Revista Textos e Contextos**, Porto Alegre, 2011, v. 10, n. 2.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimentos de comunidade e participação.** 5. Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SOARES, Luiz Eduardo; ATHAYDE, Celso; MV BILL. **Cabeça de porco.** Rio de Janeiro: objetiva, 2005.

SPOSITO, Marília. Trajetórias na Constituição de Políticas de Juventude no Brasil. In: FREITAS, Maria Virginia de e PAPA, Fernanda de Carvalho. **Políticas públicas: juventude em pauta.** São Paulo: Cortez, 2003. p.57-75.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma:** Para compreender o mundo de hoje-; Tradução de Gentil. Rio de Janeiro- Petrópolis: Vozes, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação — o positivismo, a fenomenologia, o marxismo. São Paulo: Atlas, 1987.

WACQUANT, LOIC. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade.** Março, ano XXV, 2004. São Paulo: Cortez.

## APÊNDICE A – Instrumentos de Pesquisa

### Roteiro para entrevista semiestruturada:

- 1 - Qual sua escolaridade?
- 2 - Qual sua profissão?
- 3 - Há quanto tempo desenvolve essa atividade?
- 4 - Como você descreve a adolescência?
- 5 - Tem participado nos últimos seis meses de espaços de qualificação- reflexão sobre a temática adolescência? ( ) SIM ( ) NÃO
- 6 - O que você reconhece como os principais avanços da doutrina de Proteção integral?
- 7 - Você conhece o SINASE? ( ) SIM ( ) NÃO
- 8- Qual sua opinião sobre a implementação SINASE no Município de Porto Alegre?
- 9 - Onde você obteve maiores informações sobre os aspectos metodológicos das medidas socioeducativas?
- 10 - Qual sua compreensão sobre o serviço de atendimento as medidas socioeducativas no âmbito do sistema único de Assistência Social?
- 11 - Quais você acredita que sejam os principais dilemas técnicos e éticos no serviço de atendimentos as medida socioeducativas em meio aberto?
- 12 - O que você entende como processos emancipatórios para os adolescentes autores de ato infracional?
- 13 - Com relação às expressões da questão social (tipificados de acordo com o SUAS no nível de proteção de média complexidade) - como você identifica as vulnerabilidades que permeiam as medidas socioeducativas?
- 14 – Referente ao acesso ao Serviço de atendimento às medidas socioeducativas me meio aberto, como você descreve o acolhimento oferecido para adolescentes e suas famílias no CREAS?
- 15 - Como o CREAS acompanha o processo pedagógico da medida utilizado nas unidades executoras?
- 16 - Com respeito à implantação do SUAS no município, o que você destacaria como avanços positivos e desafios?

**ANEXO A – Aprovação do Comitê Científico da PUCRS**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Porto Alegre, 31 de maio de 2013

Encaminho o projeto de pesquisa sob o nº 11/2013 **"O ATENDIMENTO ÀS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)"** da mestranda Tatiane Andrade Ventura que foi revisado quanto ao cumprimento das solicitações realizadas em parecer anterior.

As solicitações foram atendidas:

Sim

Não

Com base nas alterações executadas e de acordo com a avaliação o projeto enquadra-se na seguinte categoria:

Aprovado

Com pendências – anexar parecer

Não aprovado – anexar parecer

Prof.ª. Dra. Maria Isabel Barros Bellini  
Coordenadora da Comissão Científica do Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social - FSS/PUCRS

**PUCRS**

**Campus Central**

Av. Ipiranga, 6681-P. 15-sala 330-CEP90619-900  
Porto Alegre - RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3539 - Fax (51) 3320-3606  
E-mail: [servico-social-pg@pucrs.br](mailto:servico-social-pg@pucrs.br)  
[www.pucrs.br/fss/pos](http://www.pucrs.br/fss/pos)

## ANEXO B – Parecer consubstanciado do CEP

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO RIO GRANDE  
DO SUL - PUC/RS



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** O atendimento as medidas socioeducativas no âmbito do sistema único de Assistência Social ( SUAS)

**Pesquisador:** IDILIA FERNANDES

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 19476413.8.0000.5336

**Instituição Proponente:** UNIAO BRASILEIRA DE EDUCACAO E ASSISTENCIA

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 392.059

**Data da Relatoria:** 10/09/2013

#### Apresentação do Projeto:

Trata-se, assim, de uma pesquisa com enfoque quanti- qualitativo, orientada pelas principais categorias do método dialético-crítico. A seleção dos sujeitos será do tipo não probabilística intencional, a qual é definida pelo pesquisador a partir da escolha de sujeitos que deem visibilidade ao objeto de estudo. Os sujeitos desta pesquisa serão os coordenadores dos nove CREAS de Porto Alegre, totalizando nove sujeitos que serão abordados através de entrevistas, análise documental dos processos da terceira vara da infância e juventude de 18 adolescentes que já concluíram as medidas socioeducativas em meio aberto, e mapeamento da rede de atendimento socioassistencial das duas regiões que apresentem maior número de execução de medidas socioeducativas em meio aberto. Serão utilizados para a coleta de dados os seguintes instrumentos e técnicas de pesquisa: a) roteiro para entrevista semiestruturada, b) entrevista, c) roteiro para análise documental, d) análise documental, e) roteiro para mapeamento da rede, e f) mapeamento da rede. A análise dos dados obtidos através destes instrumentos será realizada pela análise de conteúdo, com base em Bardin (1977), que consiste em analisar os dados a partir de categorias. Ressalta-se que após a finalização do processo de análise do conteúdo os resultados e conclusões da pesquisa serão socializados junto aos sujeitos

**Endereço:** Av. Ipiranga, 6681

**Bairro:**

**CEP:** 90.619-900

**UF:** RS

**Município:** PORTO ALEGRE

**Telefone:** (51)320-3345

**Fax:** (51)320-3345

**E-mail:** cep@pucls.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO RIO GRANDE  
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 392.059

participantes da pesquisa, assim como através de apresentações de trabalhos em eventos técnico-científicos, debates em fóruns de discussão da categoria e da área da assistência social e elaboração de artigo para publicação

**Objetivo da Pesquisa:**

**Objetivo Primário:**

Analisar como se configuram os atendimentos às medidas socioeducativas em meio aberto pelos CREAS, de forma a identificar como este nível de proteção social do SUAS contribui para autonomia dos adolescentes.

**Objetivo Secundário:**

a) Aprender como os CREAS buscam efetivar a suposta proteção integral aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, de forma a propor alternativas de qualificação do atendimento a esta população;b) Analisar a configuração dos processos de trabalho das equipes dos CREAS, tendo em vista identificar como estes viabilizam as medidas socioeducativas em meio aberto;c) Analisar o acolhimento ofertado nos CREAS aos adolescentes autores de ato infracional, de modo a identificar as repercussões desse acolhimento no cumprimento da medida;d) Analisar os documentos em que constam os pareceres técnicos, para identificar as concepções dos trabalhadores sobre as medidas;e) Identificar a proporção da rede de atendimento privada na execução das medidas socioeducativas em meio aberto na região de abrangência dos CREAS

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

A participação na pesquisa contribuirá para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação das políticas públicas voltadas adolescentes em cumprimentos de medida socioeducativa em meio aberto. A pesquisa apresenta riscos

Endereço: Av.Ipiranga, 6681  
Bairro: CEP: 90.619-900  
UF: RS Município: PORTO ALEGRE  
Telefone: (51)320-3345 Fax: (51)320-3345 E-mail: cep@pucls.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO RIO GRANDE  
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 392.059

mínimos para os sujeitos da pesquisa.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

O projeto está bem estruturado, revisão teórica da literatura consistente e atual, pertinente ao objeto de estudo, objetivos estão claros bem como os procedimentos metodológicos da pesquisa.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

As pesquisadoras incluíram os termos de apresentação obrigatória que estavam faltando, termo de compromisso para utilização de banco de dados e a autorização institucional para uso do banco de dados assinada pela Juíza Vera Deboni. O cronograma foi atualizado.

**Recomendações:**

O projeto está eticamente e metodologicamente adequado.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

O projeto não apresenta pendências.

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

PORTO ALEGRE, 11 de Setembro de 2013

---

**Assinador por:**  
**caio coelho marques**  
**(Coordenador)**

**Endereço:** Av. Ipiranga, 6681

**Bairro:**

**CEP:** 90.619-900

**UF:** RS

**Município:** PORTO ALEGRE

**Telefone:** (513)320-3345

**Fax:** (513)320-3345

**E-mail:** cep@pucrs.br

## ANEXO C – Termo de compromisso para utilização de dados



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

### TERMO DE COMPROMISSO PARA UTILIZAÇÃO DE DADOS

#### Título do Projeto/Relato de Caso

**O ATENDIMENTO AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS.**

Os autores do projeto de pesquisa se comprometem a manter o sigilo dos dados coletados nas entrevistas e bases de dados da análise documental referentes aos gestores e adolescentes das instituições Fundação de Assistência Social e Cidadania ( FASC) e do Terceiro Juizado Regional da Infância e Juventude de Porto Alegre. Concordam, igualmente, que estas informações serão utilizadas única e exclusivamente com finalidade científica, preservando-se integralmente o anonimato dos sujeitos de pesquisa .

Porto Alegre, 03 de setembro de 2013.

Autores do Projeto/ Relato de Caso	
Nome	Assinatura
Tatiane Andrade Ventura	
Idilia Fernandes	

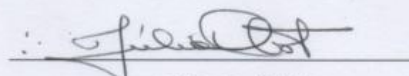
**ANEXO D – Carta de autorização da FASC para coletas de dados**

Prefeitura Municipal de Porto Alegre  
Fundação de Assistência Social e Cidadania



Porto Alegre, 17 de maio de 2013.

Eu, Júlia Obst, Coordenadora dos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, conheço o protocolo de pesquisa "O Atendimento às Medidas Socioeducativas no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)" da pesquisadora TATIANE ANDRADE VENTURA do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da PUC concordo com a coleta de dados nesta instituição após a aprovação do referido projeto pelos órgãos competentes (Comissão Científica e Comitê de Ética em Pesquisa), com a condição de que sejam apresentados à equipe entrevistada os resultados e análise final do estudo.

  
\_\_\_\_\_  
Júlia E. Obst  
Matr. 76385.0 - CRESS 3366



## ANEXO E – Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE)



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

#### Gestores e técnicos(as) do Centro de referência especializado da assistência social – CREAS do Município de Porto Alegre

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa. “ **O atendimento às medidas socioeducativas no âmbito do sistema único de assistência social (SUAS)**” Meu nome é Tatiane Andrade Ventura, sou Pesquisadora/Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. Estou desenvolvendo este estudo sob orientação da Profa. Dra. Idília Fernandes.

**Justificativa e objetivos:** Neste estudo pretendemos analisar as metodologias de trabalho das equipes dos CREAS no âmbito das medidas socioeducativa em meio aberto com adolescentes autor de ato infracional. O motivo que nos leva a estudar esse assunto é produzir conhecimentos que possam contribuir para qualificação de políticas públicas na garantia de direitos adolescentes.

**Procedimentos:** Para realizar este estudo estamos entrevistando nove coordenadores( as) dos CREAS do Município de Porto Alegre. A coleta de informações com você será realizada através de entrevistas individuais, com duração aproximada de 01h e 30 min. As entrevistas poderão ser realizadas na instituição onde você atua ou, se você preferir, poderá ser realizada em outro local de melhor acesso. Estas entrevistas serão gravadas e o material das entrevistas será guardado com todo o sigilo pela Faculdade de Serviço Social da PUCRS na sala 346, e será destruído após 05 anos.

**Riscos e desconfortos:** A participação na pesquisa não oferece riscos a você. Entretanto, caso ocorra algum desconforto, você poderá a qualquer momento desistir de sua participação na pesquisa sem quaisquer prejuízos.

**Benefícios:** A participação na pesquisa contribuirá para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação das políticas públicas voltadas adolescentes em cumprimentos de medida socioeducativa em meio aberto.

\_\_\_\_\_  
Rubrica do Pesquisador

\_\_\_\_\_  
Rubrica da(o) Pesquisada(o)

**PUCRS**

**Campus Central**

Av. Ipiranga, 6681–P. 15–sala 330–CEP90619-900  
Porto Alegre – RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3539 – Fax (51) 3320-3606  
E-mail: [servico-social-pg@puhrs.br](mailto:servico-social-pg@puhrs.br)  
[www.puhrs.br/fss/pos](http://www.puhrs.br/fss/pos)



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**Garantia de respostas a qualquer pergunta:** Esta pesquisa está sob a responsabilidade da Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da PUCRS, Assistente Social Tatiane Andrade Ventura, sob a orientação da Profa. Dra. Idília Fernandes.

Quaisquer esclarecimentos poderão ser oferecidos no momento da pesquisa ou posteriormente através dos seguintes contatos: Profa.Dra. Idília Fernandes (Orientadora da pesquisa) e Tatiane Andrade Ventura (Mestranda pesquisador), através do telefone: (51) 3320-3546. Se você considerar que seus direitos como participante da pesquisa não estão sendo respeitados, é possível contatar o Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS, através do telefone (51) 3320-3345.

**Voluntariedade da participação e Liberdade de abandonar a pesquisa sem prejuízo para si:** A sua participação é voluntária, não precisa participar desta pesquisa se não quiser. Se decidir não participar da pesquisa, é seu direito. Até mesmo se disser "sim" agora, poderá mudar de ideia depois, sem nenhum problema.


**Garantia de privacidade:** Não será mencionada, em hipótese alguma, a identidade dos(as) participantes, seja em apresentações orais ou escritas que venham a ser divulgadas, bem como a assinatura deste termo será mantida sob sigilo.

**Consentimento:** Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, \_\_\_\_\_ de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa e declaro que fui informado(a) sobre seu objetivo de maneira clara e detalhada, esclarecendo minhas dúvidas e tendo recebido cópia do presente Termo de Consentimento.

Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20 \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante na pesquisa

\_\_\_\_\_  
Tatiane Andrade Ventura  
Assistente Social – Mestranda Pesquisadora

  
\_\_\_\_\_  
Idília Fernandes  
Profa. Dra. em Serviço Social – Orientadora

**PUCRS**

**Campus Central**  
Av. Ipiranga, 6681–P. 15–sala 330–CEP90619-900  
Porto Alegre – RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3539 – Fax (51) 3320-3606  
E-mail: [servico-social-pg@pucrs.br](mailto:servico-social-pg@pucrs.br)  
[www.pucrs.br/fss/pos](http://www.pucrs.br/fss/pos)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

V468a Ventura, Tatiane Andrade

O atendimento às medidas socioeducativas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) / Tatiane Andrade Ventura. – Porto Alegre, 2014.

112 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.

Orientação: Profª. Drª. Idilia Fernandes.

1. Políticas de assistência social. 2. Adolescente. 3. Ato infracional. I. Fernandes, Idilia. II. Título.

CDD 361

**Aline M. Debastiani**  
**Bibliotecária - CRB 10/2199**