



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SOCIOECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**DÉBORA ELIZA COQUI MAYER**

**INTERSETORIALIDADE NA EXECUÇÃO DA MEDIDA DE  
INTERNAÇÃO PROVISÓRIA NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

Florianópolis

2014

DÉBORA ELIZA COQUI MAYER

**INTERSETORIALIDADE NA EXECUÇÃO DA MEDIDA DE  
INTERNAÇÃO PROVISÓRIA NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito de avaliação do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Professora orientadora: Dra. Andréa Márcia Santiago LohmeyerFuchs.

Florianópolis

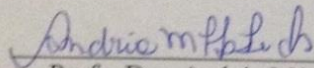
2014

DÉBORA ELIZA COQUI MAYER

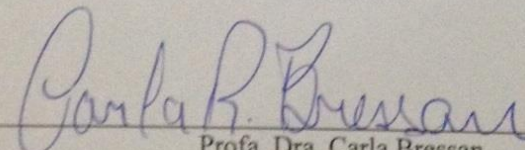
**INTERSETORIALIDADE NA EXECUÇÃO DA MEDIDA DE  
INTERNAÇÃO PROVISÓRIA NO MUNICÍPIO DE  
FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, do Departamento de Serviço Social do Centro Socioeconômico, da Universidade Federal de Santa Catarina.

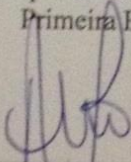
**BANCA EXAMINADORA**



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago LohmeyerFuchs  
Professora do Departamento de Serviço Social - UFSC  
Orientadora



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Carla Bressan  
Professora do Departamento de Serviço Social - UFSC  
Primeira Examinadora



\_\_\_\_\_  
Prof. Msc. Arnaldo Xavier  
Professor do Departamento de Serviço Social - UFSC  
Segundo Examinador

## **DEDICATÓRIA**

Gostaria de dedicar este trabalho de conclusão de curso à minha querida mãe, que está no céu cuidando de mim e me orientando para que eu possa estar sempre seguindo em direção ao meu caminho sagrado e levando a luz por onde quer que eu passe.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, que sempre me orientou e me confortou nesse momento em que mais precisava aprender a manifestar minha sabedoria e lidar com a ausência da minha família.

Em segundo lugar, quero agradecer à minha querida família, que, mesmo a quilômetros de distância, sempre me apoiou, me incentivou e me confortou para que eu continuasse persistindo nesta caminhada, apesar das dificuldades.

Em terceiro lugar, não poderia deixar de agradecer ao meu querido e inseparável companheiro, um dos seres mais especiais em minha vida, meu cachorro amigo e fiel Pitoco. Ele foi o que mais participou das minhas alegrias e tristezas, solidões e noites frias, estava sempre ao meu lado com aquele olhar confortante de carinho e fidelidade. Não precisava nem falar, que já sentia o seu amor apenas com suas expressões e os seus carinhos. Esse, sim, é um amigo para toda a vida!

Não posso deixar de agradecer a uma pessoa muito especial que também esteve ao meu lado nos momentos mais importantes da minha vida, me incentivando e acreditando no meu potencial. Chorou comigo e me alegrou, trouxe comida e carinho, cuidou e amou, foi minha amiga, minha mãe, minha companheira: minha querida Jyanne, aquela que é “pau pra toda obra”. Não tenho nem palavras para dizer o quanto sou grata por essa vizinha e amiga.

Agradeço às minhas queridas amigas e companheiras que, durante esses quatro anos que passei em Florianópolis, fizeram o papel da minha família, me acolheram, me apoiaram, riram e choraram: Cristiana, Alexandra, Lenir e Márcia.

A todas as colegas de faculdade pelos momentos de descontração que compartilharam em vários momentos: Lariara, Karol, Tassiane, Catiani.

Terei sempre uma enorme gratidão a todos os professores da UFSC que participaram de todo o meu processo de formação acadêmica e também pessoal, exteriorizando a cada dia a minha capacidade infinita, principalmente à minha professora e orientadora Andréa Fuchs, que fez com que eu ampliasse o meu conhecimento e, principalmente, a minha sabedoria, que é infinita.

Agradeço também à querida professora Carla Bressan, colega e professor Arnaldo e à suplente professora Daniele Cimas por aceitarem o convite para serem os avaliadores deste trabalho.

Também não posso deixar de agradecer à minha supervisora Beatriz Bertelli e a toda a equipe do PAI, que contribuiu para o meu crescimento.

Às revisoras, Raciolina Moreira e Tânia Alves, pelo compromisso e respeito e a correção do trabalho.

*“Não desanime em razão da crítica.  
Se a censura é serviço cabível a qualquer um,  
a realização elevada é obra de poucos.”*  
Chico Xavier

*“Mantenha seus pensamentos positivos,  
porque seus pensamentos tornam-se suas palavras.*

*Mantenha suas palavras positivas,  
porque suas palavras tornam-se suas atitudes.*

*Mantenha suas atitudes positivas,  
porque suas atitudes tornam-se seus hábitos.*

*Mantenha seus hábitos positivos,  
porque seus hábitos tornam-se seus valores.*

*Mantenha seus valores positivos,  
porque seus valores tornam-se seu destino.”*  
Mahatma Gandhi

## RESUMO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), a questão da intersetorialidade passa a estar cada vez mais presente no debate sobre gestão de políticas públicas. O ECA, ao regulamentar os Artigos 227 e 228 da CF/88, rompe com o paradigma da Doutrina da Situação Irregular e estabelece o paradigma da Doutrina da Proteção Integral, a qual considera a criança e o adolescente, incluindo os adolescentes autores de ato infracional, sujeitos de direitos, prioridade absoluta e em situação peculiar de desenvolvimento. A CF/88 e o ECA trazem mudanças inclusive no trato da questão infracional que envolve os adolescentes. As medidas socioeducativas são executadas por programas de atendimento socioeducativo integrados pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE (BRASIL, 2006b), que se constitui de uma política pública destinada à inclusão do adolescente suspeito e/ou autor de ato infracional. Esse sistema se correlaciona com demandas e iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais, entre elas a *Assistência Social*, Educação, Segurança Pública e Saúde. Essa intersetorialidade (interface) entre as diferentes políticas e sistemas públicos exige que se “coadune responsabilização e satisfação de direitos” (BRASIL, 2006b, p. 23). Assim, o SINASE traz para o debate público a importância da intersetorialidade na execução das medidas socioeducativas com vistas a contribuir no processo socioeducativo a que os adolescentes em conflito com a lei estão submetidos. Este trabalho pretende analisar a atuação intersetorial entre as políticas de Assistência Social e de Atendimento Socioeducativo no que se refere às ações desenvolvidas no programa de atendimento de internação provisória do município de Florianópolis (SC). Para analisar os serviços prestados aos adolescentes autores de ato infracional na internação provisória, definiu-se como abordagem metodológica a pesquisa qualitativa, tendo como unidade de análise empírica a instituição que executa a medida de internação provisória — que integra a rede de atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Para procedimentos de coleta e análise de dados, definiu-se como *fonte primária* a realização de cinco entrevistas semiestruturadas. A partir do estudo realizado, concluiu-se que, apesar dos avanços no campo formal-legal, as estratégias e ações intersetoriais não correspondem à definição conceitual da rede de atendimento, tampouco atendem as normativas do SINASE e da PNAS. Não ficou claro o esforço dos profissionais para a mudança dessa realidade e para que finalmente possa se concretizar a articulação do trabalho em rede. A efetividade dessa construção esbarra na falta de consciência do papel que cada um desses setores tem em relação à responsabilidade de cada política e à necessidade de uma efetiva articulação dos diversos atores sociais envolvidos na solução das demandas que se apresentam para que sejam alcançados os objetivos que são comuns.

**Palavras-chaves:** Intersetorialidade. Política de Atendimento Socioeducativo. SINASE. Política de Assistência Social. Adolescente em conflito com a lei.

## ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
CEPSH	Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
COSB	Comissão de Simplificação Burocrática
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
DEASE	Departamento de Atendimento Socioeducativo
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FONACRIAD	Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILANUD	Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAI	Plantão de Atendimento Inicial
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos



SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre Esclarecido
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNICEF	Fundo das Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>2</b>	<b>INTERSETORIALIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS .....</b>	<b>16</b>
2.1	Descentralização como transferência de poder: uma questão em debate .....	17
2.2	A Intersetorialidade nas políticas sociais: conceito, limites e desafios .....	19
2.3	A Política Pública e Social como direito de cidadania .....	22
<b>3</b>	<b>O ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NO BRASIL: CONTORNOS SÓCIO-HISTÓRICOS .....</b>	<b>27</b>
3.1	O adolescente em conflito com a lei nos marcos normativos e regulatórios: de objeto de intervenção a sujeito de direitos .....	27
3.2	A materialização da doutrina da proteção integral: do ECA ao SINASE .....	36
<b>4</b>	<b>AS POLÍTICAS SOCIAIS E O ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI .....</b>	<b>41</b>
4.1	O Sistema de Garantia de Direitos: a intersectorialidade entre as políticas sociais..	41
4.2	O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE: parâmetros para a integração entre as políticas públicas e sociais .....	46
4.3	A Política de Assistência Social e o atendimento ao adolescente em conflito com a lei .....	51
<b>5</b>	<b>ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EM INTERNAÇÃO PROVISÓRIA EM FLORIANÓPOLIS: A INTERSETORIALIDADE NA PRÁTICA .....</b>	<b>58</b>
5.1	Breve caracterização do estado e do atendimento socioeducativo em Santa Catarina: aspectos geográficos e demográficos .....	60
5.2	A intersectorialidade no atendimento socioeducativo da Internação Provisória em Florianópolis: entre o legal e o real .....	67
5.3	Plano Individual de Atendimento - PIA: demandas concretas que sinalizam para a necessidade da intersectorialidade .....	70
5.4	Família, Política de Atendimento Socioeducativo e a Política de Assistência social: pistas para uma ação intersectorial .....	78
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>90</b>
	<b>APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>98</b>
	<b>APÊNDICE B - CARTA DE AUTORIZAÇÃO PARA A ENTREVISTA .....</b>	<b>99</b>
	<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA .....</b>	<b>100</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 - CF/88 (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/1990)<sup>1</sup> (BRASIL, 2012a) foram um importante divisor de águas em relação à política da infância e juventude no Brasil, trazendo no plano formal-legal e político-institucional significativas mudanças tanto na formulação de políticas públicas quanto na estrutura e funcionamento dos organismos de atendimento às medidas socioeducativas (FUCHS, 2009).

O ECA, ao regulamentar os Artigos 227 e 228 da CF/88, rompeu com o paradigma da Doutrina da Situação Irregular e estabeleceu o paradigma da Doutrina da Proteção Integral, a qual considera a criança e o adolescente, incluindo os adolescentes autores de ato infracional, sujeitos de direitos, prioridade absoluta e em situação peculiar de desenvolvimento. Essa mudança de paradigma trouxe reflexos inclusive no trato da questão infracional que envolve os adolescentes (CARVALHO, 2000).

No que se refere à questão infracional, o ECA traz um conjunto de medidas socioeducativas (Arts. 112, 115 e 124) de advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação (BRASIL, 2012a). Dessa forma, verificada a prática do ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente uma dessas medidas acima referidas, de acordo com a gravidade do ato cometido e a capacidade de cumpri-la.<sup>2</sup>

Além das medidas socioeducativas, o adolescente pode receber a medida acautelatória de internação provisória (também chamada de acautelamento provisório), que será aplicada pela autoridade judicial em razão da gravidade do ato infracional e de indícios de materialidade (demonstrada a necessidade imperiosa da medida). Nesse caso, o adolescente suspeito de ato infracional ficará privado de sua liberdade provisoriamente por até 45 dias, enquanto se realiza a apuração do ato infracional (Art. 108 do ECA), ficando em programas de internação provisória (BRASIL, 2012a).

A execução das medidas socioeducativas, bem como a execução da internação provisória — exceto as medidas de advertência e reparação ao dano, que não exigem estruturas institucionais constituídas — são desenvolvidas por programas de atendimento

---

<sup>1</sup>Ambas as legislações (CF/88 e ECA) foram resultados de um amplo processo de mobilização e participação social de diferentes sujeitos, entre eles a sociedade civil, em defesa e garantia de direitos de cidadania.

<sup>2</sup> Art. 112. § 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração (BRASIL, 2012a).

socioeducativo. Esses programas integram o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE (BRASIL, 2012b), demandando articulação intersetorial entre diferentes políticas públicas e sociais, entre elas a Assistência Social, Educação, Segurança Pública e Saúde. Os adolescentes autores ou suspeitos de autoria de ato infracional, como no caso dos adolescentes em programas de internação provisória, têm privado unicamente o seu direito de ir e vir, devendo seus demais direitos ser assegurados, conforme preveem o Artigo 227 da CF/88 e o o Artigo 4º ECA e, sobretudo, o SINASE (BRASIL, 2012b), que objetiva o desenvolvimento de uma política e de uma ação socioeducativa sustentadas nos princípios dos direitos humanos.

Para que os direitos desses adolescentes sejam garantidos durante sua permanência na internação provisória, é fundamental que as diferentes ações desenvolvidas no cotidiano do atendimento tenham respaldo em suas políticas e que as práticas tenham como premissa a intersetorialidade/interface entre as políticas, sistemas e serviços que integram o Sistema de Garantia de Direitos - SGD (Art. 86 e Art. 87 do ECA, em) (BRASIL, 2012a).<sup>3</sup>

Segundo a Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, o SGD

[...] constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente [...] (BRASIL, 2006),

de maneira que essas ações contribuam, no caso do adolescente autor de ato infracional e/ou suspeito de autoria de infração, na construção de outro projeto de vida, conforme prevê o SINASE (BRASIL, 2012b).

Compreendendo a importância da Política de Assistência Social, sobretudo na garantia desses direitos e do fortalecimento e/ou construção de um projeto de vida longe da marginalidade que os conduziu aos programas socioeducativos, nos questionamos como e qual tem sido a contribuição da Assistência Social como um direito constitucional, devendo garantir a todos aqueles que dela necessitam a proteção e garantia dos direitos socioassistenciais (BRASIL, 2004) no período em que o adolescente está em internação provisória.

---

<sup>3</sup>Em relação ao SGD, o Art. 1º do Parágrafo 1º diz que: “Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade” (BRASIL, 2006).

A Política Pública de Assistência Social, por sua vez, marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidade do Estado assegurar os direitos socioassistenciais a todos os cidadãos brasileiros de que dela necessitam, garantindo a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar. E, dentre os usuários que necessitam dessa política, estão os adolescentes em conflito com a lei.

Conforme a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (BRASIL, 2004, p. 31), a assistência social é “direito do cidadão e dever do Estado [...] que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Na organização e estrutura da PNAS, as medidas socioeducativas restritivas de liberdade (internação e semiliberdade), bem como a internação provisória, estão inseridas na Proteção Social Especial de alta complexidade, que “são aqueles que garantem proteção integral [...] para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (BRASIL, 2004, p. 38). As medidas socioeducativas em meio aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade são executadas como serviço de proteção especial de média complexidade da política de assistência social, tendo, portanto, suas ações e serviços definidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).<sup>4</sup> Por esse serviço ser executado pela própria política de assistência social, pode levar a um falso entendimento de que exista maior articulação e interface entre as demais políticas públicas sociais, em especial o SINASE.

Dentro dos níveis de complexidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, temos a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Tanto na Média quanto na Alta Complexidade, o atendimento é destinado às situações de violação de direitos e/ou que envolvam ruptura de vínculos. Dentro da Média Complexidade, há o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI que, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), é um

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 a 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

---

<sup>4</sup> O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, em reunião ordinária realizada nos dias 11 e 12 de novembro de 2009, aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais por meio da Resolução de nº 109, de 11 de novembro de 2009.

vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito (BRASIL, 2009, p. 19) (*Grifo nosso*).

Define ainda como um dos públicos usuários desse serviço as famílias e indivíduos que tenham sido afastados do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa e ou de proteção (BRASIL, 2009, p. 19).

Na Tipificação Socioassistencial, Resolução nº 109/2009 (BRASIL, 2009), as medidas restritivas de liberdade e de semiliberdade não constam da lista de programas descritos na tipificação. Entendemos que a Resolução 109/2009 surge na gestão da Política de Assistência Social para ordenar e organizar os serviços executados por ela. O que questionamos é quanto à parcela de contribuição concreta da Assistência Social na materialização da intersetorialidade entre as políticas sociais, preconizada pelo SGD e pelo SINASE. Uma coisa é a execução de serviços realizada pela Assistência, a outra se refere às ações articuladas intersetorialmente entre as diferentes políticas no atendimento socioeducativo. Sendo a internação provisória um dos programas socioeducativos considerados como porta de entrada do sistema de justiça, nos questionamos sobre seu papel nessa interface. Quais as responsabilidades e compromissos político-sociais e institucionais que essa política específica deveria ter com o atendimento destinado aos adolescentes em internação provisória que ainda estão em processo de apuração de ato infracional? Qual o entendimento em ambas as políticas no que se refere a essa intersetorialidade no atendimento socioeducativo? Essas perguntas e suas respostas implicarão diretamente nos resultados do cumprimento legal do documento normativo e regulatório do SINASE (Lei nº 12.594/2012 e documento político-pedagógico, respectivamente).

É certo que a Política de Assistência Social executa, por meio do CREAS, as medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade. Contudo, conforme dito anteriormente, uma coisa é a execução de serviços realizados pela Assistência a partir dos serviços socioassistenciais; a outra se refere às ações ofertadas a partir da articulação intersetorial entre as diferentes políticas no atendimento socioeducativo. A Assistência Social, como política pública e considerando-se as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras

políticas sociais para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenham o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos.

Diante do exposto, o problema de pesquisa é: “Quais têm sido as ações desenvolvidas entre a Política de Assistência Social e a Política de Atendimento Socioeducativo na execução do programa de internação provisória de Florianópolis de maneira a concretizar a intersetorialidade prevista no documento político do SINASE?”.

Para responder ao problema de pesquisa, estabelecemos como objetivo geral: “analisar como tem sido realizada a ação intersetorial/interinstitucional entre as políticas de Assistência Social e a Política de Atendimento Socioeducativo quanto às ações desenvolvidas no programa de atendimento de internação provisória de adolescentes suspeitos de autoria de ato infracional no município de Florianópolis”.

Quanto aos objetivos específicos, estabelecemos: a) analisar os documentos normativos e regulatórios da política de assistência social e da política de atendimento socioeducativo relacionados à ação intersetorial ou interministerial na garantia de direitos dos adolescentes que se encontram em conflito com a lei; b) identificar qual o conceito de intersetorialidade na política de Assistência Social e a política de medidas socioeducativas; c) identificar, a partir do diálogo com os sujeitos que atuam nas políticas de assistência social e socioeducativa, quais as ações concretas desenvolvidas no atendimento aos adolescentes em internação provisória e suas famílias; d) analisar qual a compreensão dos sujeitos que atuam nas duas políticas quanto às atribuições e responsabilidades dessa articulação interinstitucional no atendimento às demandas sociais que envolvem os adolescentes e seus familiares durante o período legal de internação provisória; e) identificar avanços e limites na articulação e execução interinstitucional do atendimento socioeducativo destinado aos adolescentes em internação provisória.

Definidos o problema de pesquisa e os objetivos, é importante que o pesquisador deixe clara a abordagem metodológica utilizada na pesquisa — base de estudo e procedimentos de coleta e análise de dados —, pois, por meio dela se explicitam suas concepções e sua forma de captar a realidade, bem como os caminhos escolhidos para a compreensão dessa realidade.

Para uma aproximação do objeto de pesquisa, optamos pela pesquisa empírica somada à pesquisa documental, por entender que ambas são complementares no alcance dos objetivos propostos. Quanto à base de estudo, entendemos que a abordagem qualitativa permite aproximação fundamental entre sujeito e objeto; que está centrada em um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes e que corresponde ao espaço

mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1993).

A metodologia qualitativa objetiva traçar leis gerais que buscam alcançar a estabilidade dos fenômenos, a partir de uma perspectiva que busca descrever, compreender e explicar a complexidade e contradições dos fenômenos e relações interpessoais e sociais. Essa pesquisa qualitativa busca trabalhar com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões a partir de uma análise “subjetiva”, de “impressões” ou, no máximo, “atividades exploratórias” (MINAYO, 1993).

Para analisar a dinâmica e o funcionamento da intersetorialidade (interface) entre as diferentes políticas e sistemas públicos, relacionados principalmente à política de atendimento socioeducativo e à política de Assistência Social, definimos como unidade de análise empírica o Plantão de Atendimento Inicial - PAI, localizado no município de Florianópolis. Essa unidade de atendimento socioeducativo é executada e gerenciada pela Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, que atende adolescentes do sexo masculino em acautelamento provisório pelo período máximo de 45 dias. Além disso, essa unidade constituiu-se campo de estágio curricular obrigatório I e II, sendo um importante facilitador na coleta e posterior análise dos dados.

A pesquisa empírica seguiu rigorosamente os procedimentos éticos<sup>5</sup> conforme determina a Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Ainda em relação aos aspectos éticos da pesquisa, foram entregues e devidamente assinados pelos sujeitos entrevistados o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE (APÊNDICE A).

Para a coleta de dados, selecionamos como *fonte primária* a entrevista semiestruturada com cinco sujeitos: um assistente social, integrante da equipe técnica da internação provisória; um diretor da internação provisória; um coordenador pedagógico da diretoria do DEASE (responsável pela política socioeducativa no estado de Santa Catarina); um Promotor da Vara da Infância e Juventude (responsável pelo acompanhamento dos adolescentes em meio fechado) e um técnico da Secretaria Estadual de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina. Para a realização das entrevistas, foi encaminhado antecipadamente um ofício explicando os seus objetivos e solicitando seu agendamento (APÊNDICE B). As entrevistas foram gravadas mediante autorização expressa dos

---

<sup>5</sup> O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos - CEPESH da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, em maio de 2014. Contudo, a greve dos servidores federais iniciada em 17.03.2014 prorrogou-se até 30.06.2014, inviabilizando a apreciação e análise do projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa de Seres Humanos da UFSC - CEPESH.



entrevistados, por meio do TCLE. Tiveram a duração média de 50 minutos e foram transcritas e analisadas.

A entrevista semiestruturada foi escolhida, pois possibilita a realização de perguntas abertas nas quais o pesquisador segue o roteiro com questões definidas previamente a fim de nortear e delimitar a quantidade de informações obtidas durante as entrevistas (APÊNDICE C). O roteiro ainda permite que, em caso de necessidade, o entrevistador possa formular ou mesmo reformular a pergunta a fim de elucidar questões que não ficaram bem esclarecidas, ou para dar melhor direcionamento ao objeto de estudo e pesquisa.

Quanto às *fontes secundárias*, utilizamos documentos e pesquisas oficiais, entre eles o SINASE, o ECA, a CF/88, a PNAS, a Resolução nº 109/2009, o Relatório do CNJ: “Projeto Medida Justa”, documentos institucionais da política estadual de atendimento socioeducativo em Santa Catarina (internação provisória); pesquisas do IBGE e a pesquisa realizada sobre o Sistema de Atendimento Socioeducativo do Estado de Santa Catarina.

Quanto à estrutura deste Trabalho de Conclusão de Curso, no capítulo 2 apresentaremos uma abordagem conceitual sobre descentralização como transferência de poder, seus limites e desafios na intersetorialidade entre as políticas e ainda o conceito de política pública e social como um direito de cidadania.

No capítulo, 3 faremos um contorno sócio-histórico sobre o atendimento e atenção destinados ao adolescente em conflito com a lei, fazendo uma leitura a partir dos seus marcos normativos e regulatórios e verificando como se tem dado a materialização da doutrina da proteção pelo ECA e SINASE para os adolescentes autores de ato infracional.

No capítulo 4, será abordado o conceito de Sistema de Garantia de Direitos e a intersetorialidade entre as políticas públicas e sociais que coadunam com esse sistema para que os direitos dos adolescentes possam efetivamente serem materializados. Nesse capítulo, também será feito um resgate sobre os parâmetros do SINASE para a integração entre as políticas públicas e sociais e a aproximação que a Política de Atendimento Socioeducativo deveria ter com a Política de Assistência Social, pensando no atendimento ao adolescente em conflito com a lei e os seus familiares.

No capítulo 5, apresentaremos os resultados da pesquisa empírica. Para tanto, foi necessária uma breve discussão sobre a caracterização dos aspectos geográficos e demográficos do Estado de Santa Catarina e alguns dados primários e secundários sobre o quantitativo de adolescentes no sistema socioeducativo, para então entender como está configurada a execução da medida de internação provisória no contexto estadual, sobretudo na discussão proposta para este TCC: a intersetorialidade no atendimento socioeducativo.

Por fim, este trabalho de conclusão de curso visa contribuir com o debate acerca da intersetorialidade entre as políticas públicas sociais que integram o SINASE, para que, com isso, se caminhe para a qualificação do atendimento e garantia dos direitos humanos de adolescentes que cumprem medida socioeducativa.

## 2 INTERSETORIALIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS

A intersectorialidade é, na atual agenda da gestão das políticas sociais, um ponto praticamente consensual, muito embora seu conceito, sua finalidade e, conseqüentemente, sua materialização assumam diferentes contornos mediante os variados discursos e interesses político-ideológicos.

Seu reaparecimento no cenário político e institucional é precedido pela categoria descentralização, que surge a partir da discussão sobre a eficácia da gestão das políticas sociais como possibilidade de tornar o poder mais suscetível ao controle social. Assim, a descentralização foi incorporada ao texto constitucional brasileiro (juntamente com a participação social) como uma importante diretriz que redefiniu tanto as relações entre as esferas administrativas de governo quanto as relações entre o Estado e a sociedade civil no planejamento, execução e controle democrático das ações que integram o conjunto de políticas públicas sociais, com vistas a tornar o poder mais transparente e suscetível ao controle social (JUNQUEIRA, 1998, p. 1).

Na esteira do debate sobre a descentralização, a intersectorialidade aparece como estratégia de gestão pública integrada na abordagem dos problemas sociais, respeitando a autonomia de cada ator envolvido no processo. Sendo assim,

[...] pela via da descentralização cabe, principalmente aos gestores municipais, o papel de operacionalizar o desenvolvimento de ações intersectoriais no âmbito da gestão das políticas sociais (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 121-122).

A CF/88 (BRASIL, 1988) materializou parte dessas aspirações democráticas criando “novas” instâncias de poder que redefiniram a administração político-institucional das políticas sociais no atendimento às demandas e necessidades sociais.

Para maior apropriação da discussão e interpretação do objeto de estudo proposto neste trabalho de conclusão de curso, a saber: “atuação intersectorial entre as políticas de assistência social e de atendimento socioeducativo no que se refere às ações desenvolvidas no programa de atendimento de internação provisória de adolescentes suspeitos de autoria de ato infracional”, faz-se necessária uma abordagem teórico-conceitual sobre descentralização, intersectorialidade e políticas públicas e sociais.

## 2.1 Descentralização como transferência de poder: uma questão em debate

A descentralização não é um conceito novo na literatura especializada e no campo da gestão pública brasileira. Segundo Oliveira (2011), o Estado Brasileiro passou desde o processo colonial até a República por reformas administrativas que buscavam sanar as deficiências culturais inscritas pelos processos centralizados e burocráticos. Na década de 1950 a 1960, essa temática aparece fortemente a partir da criação da Comissão de Simplificação Burocrática - COSB, que promoveu estudos visando à descentralização dos serviços oferecidos pelo Governo Federal.

Segundo Junqueira (1997), a utilização da descentralização passa a ser adotada no início dos anos 1970 pelos países “centrais democráticos” como estratégia de mudança nas relações entre o Estado e a Sociedade frente à crise do Estado de Bem-Estar Social como uma forma de regulação das ações sociais.

A discussão sobre o aparato burocratizado em torno da administração pública foi fortemente marcada por setores dominantes da política brasileira. Esses setores relacionavam a crise vivenciada ao modelo “centralizador e intervencionista” do Estado, exigindo reformas no aparato estatal. Tais questionamentos ganham força e espaço nos organismos internacionais,<sup>6</sup> como a Organização das Nações Unidas - ONU, Banco Mundial e a Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS, que passam a defender a descentralização (TOBAR, 1991).

Para Junqueira (1997), do ponto de vista neoliberal, a descentralização constitui um modelo de redução do aparato organizacional do Estado. Ao deslocar as suas ações para esferas periféricas, que têm o poder de decisões sobre as políticas, os governos locais ganham em agilidade e eficiência na gestão das políticas sociais compensatórias, atenuando e camuflando as desigualdades sociais mais aparentes.

Por outro lado, a descentralização é também defendida por setores progressistas das sociedades de países de políticas centralizadoras, em especial os países da América Latina, que visam, mediante as práticas descentralizadas, à criação dos novos espaços institucionais de participação, tendo neles o poder deliberativo como estratégia política na qual poderiam ampliar as oportunidades de acesso da população às instâncias de poder (COHN, 1994).

---

<sup>6</sup>Esses organismos internacionais representam as principais linhas para obtenção de financiamentos e buscam na adoção da descentralização, por parte de países que buscam o saneamento fiscal, um avanço no setor social das sociedades periféricas (TOBAR, 1991; OLIVEIRA, 2011).

A descentralização, sob essa ótica, significa uma redistribuição do poder ou, nos dizeres de Junqueira (1997; 1998), uma “transferência de poder” de decisão estatal em suas dimensões funcionais ou territoriais, visando promover a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

Apesar de a descentralização não poder ser confundida com democratização e participação, ela é um ‘processo de redistribuição do poder de decisão estatal em suas dimensões funcionais ou territoriais’, mas não terá sentido se não vier acompanhada pela presença da sociedade civil (JUNQUEIRA, 1998, p. 13).

Junqueira (1997, p. 15) completa dizendo que, ao se transferir poder, transferem-se competências e, conseqüentemente, novas tarefas a serem realizadas. Isso, em seu entendimento, “tem diferentes impactos sobre as organizações, dependendo da complexidade das competências transferidas, das suas finalidades e das suas relações com a sociedade”. No entanto, esse modelo de organização estatal deve estar apto a romper com os limites institucionais e incorporar novas práticas gerenciais para que possa atender as demandas da sociedade, dando conta de uma nova relação entre Estado e Sociedade.

Apesar de a perspectiva neoliberal marcar fortemente o debate sobre a descentralização no Brasil, a partir da CF/88 (BRASIL, 1988) a discussão foi pautada na exigência de que as políticas estabelecessem um novo contrato social entre o Estado e a sociedade civil — um pacto em que o Estado apresentasse um novo perfil, mais ágil e democrático e que não atendesse somente os interesses corporativos e burocráticos, mas também os interesses da população.

Para Junqueira (1998), a descentralização é considerada uma condição para que as três esferas (federal, estadual/distrital e municipal) do governo possam se organizar e se articular para atender os interesses de toda a população, viabilizando a articulação e implementação de políticas de desenvolvimento de modo a aumentar a equidade, fortalecendo as unidades regionais e sub-regionais, permitindo que líderes políticos possam dar encaminhamentos de solução aos problemas apresentados e facilitando o acesso da população aos centros de poder.

De acordo com a CF/88 (BRASIL, 1988), o Brasil é um Estado Federativo, cujos entes são a União, os Estados e os Municípios, tendo a esfera administrativa governamental municipal a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos aos cidadãos. Nesse espaço, os usuários têm o direito de explicitar e cobrar tanto os seus direitos de cidadãos como ações eficazes e qualificadas.

Segundo Junqueira (2004),

O processo de descentralização como estratégia governamental aponta para a necessidade de recolocar cada ente federativo em seu espaço de ação peculiar, de modo que o município preste os serviços locais à sua população e que o estado o apoie, através da regulação das relações e da moderação das desigualdades regionais, garantindo a ação intergovernamental e intersetorial no âmbito da unidade federada, com vistas à qualidade de vida da sua população (JUNQUEIRA, 2004, p. 13).

Assim, as relações hierárquicas burocráticas setoriais precisam ser rompidas para que haja a horizontalização das relações entre os setores, com base na interdependência dos serviços no atendimento qualificado das demandas da população. Reforçando essa ideia, Inojosa (1998) faz um importante alerta:

Pela capacidade de impacto que as relações de poder e a organização do trabalho da estrutura governamental têm na formulação e implementação das políticas públicas, não basta constituir a promoção do desenvolvimento social como referência ao projeto de governo para obter uma atuação de êxito. As diretrizes são relidas pelas organizações governamentais que realizam os projetos. É preciso prepará-las para isso e considerar que antigas práticas e interesses contraditórios resistirão à mudança (INOJOSA, 1998, p. 45).

Por fim, o processo de descentralização sinaliza para a necessidade de recolocar cada ente federativo em seu espaço de ação peculiar, de modo que o município preste os serviços locais à sua população e que o estado o apoie, garantindo a ação intergovernamental e intersetorial, com vistas à qualidade de vida da sua população (JUNQUEIRA, 1998).

Contudo, o autor ressalta ser preciso que se olhem as demandas sociais na sua totalidade, e não de forma fragmentada. O risco que se corre no processo de descentralização é que, mesmo que os serviços oferecidos estejam na mesma base geográfica, o atendimento de cada política social possa correr o risco de ser realizado de maneira isolada, enfrentando os problemas apenas de sua ótica, independentemente da sua capacidade de resolução. A alternativa para essa dicotomia “é a interação entre as diversas ações setoriais, constituindo o que se denomina intersetorialidade” (JUNQUEIRA, 1998, p. 14).

## **2.2 A Intersetorialidade nas políticas sociais: conceito, limites e desafios**

A realidade social é complexa, não linear e contraditória, o que exige múltiplos esforços na oferta, garantia e qualidade de serviços e ações no atendimento às demandas e necessidades sociais. Essas demandas não podem ser satisfeitas a partir de políticas setoriais e isoladas. A alternativa é, a partir da identificação das determinações sociais dos problemas emergentes nos diferentes segmentos da sociedade, a busca por soluções, não apenas no âmbito de uma política, mas de maneira integrada, intersetorial.

A partir da promulgação da CF/88 e da discussão cada vez maior sobre a democratização das práticas institucionais na oferta de serviços que respondam às expressões da questão social, a intersectorialidade passa a estar cada vez mais presente no debate sobre gestão de políticas públicas.

Santos (2011) concorda que a intersectorialidade nas políticas públicas sociais se apresentam como um modelo de gestão que processa a relação recíproca entre vários setores, “de forma que as políticas e os serviços se articulem reciprocamente com o intuito de construir um processo de interação mútua, tanto na oferta quanto no acesso aos direitos sociais” (SANTOS, 2011, p. 22).

Muito embora o prefixo “inter”, associado à palavra setor, indique aproximação entre setores, ele não gera necessariamente articulações, pois a “aproximação de corporações fechadas e seus representantes acabam preservando suas respectivas clausuras setoriais” (NASCIMENTO, 2010, p. 26).

É importante frisar que o debate sobre a intersectorialidade como modelo de gestão das políticas públicas não está imune aos interesses político-ideológicos de diferentes sujeitos que atuam no âmbito das políticas públicas brasileiras — pelo contrário: ele é permanentemente permeado de contradições, restrições e resistências. Portanto, a formulação, execução ou gestão, bem como os resultados dessas políticas, programas e serviços serão então delineados a partir das negociações em diversas arenas em que diferentes atores expressam seus interesses e exercem suas pressões (NASCIMENTO, 2010).

Para Nascimento (2010), o conceito de intersectorialidade remete inicialmente à perspectiva de integração de diversos setores com vistas à solução de problemas sociais, como uma “estratégia que promove a relação entre atores de diferentes setores por meio da comunicação, da interação e do compartilhamento de saberes e poder” em torno de metas ou de objetivos comuns. E completa:

Podemos considerar a intersectorialidade como um modelo de gestão de políticas públicas que se baseia basicamente na contratualização de relações entre diferentes setores, onde responsabilidades, metas e recursos são compartilhados, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência (NASCIMENTO, 2010, p. 24).

Contudo, para a autora, os resultados em relação à intersectorialidade como modelo de gestão das políticas públicas sociais são poucos e sua operacionalização acontece descoordenada. “Sua normatização recentemente forneceu orientações aos municípios sobre quais as ações e estratégias configuram uma ação intersectorial”. Além disso, há ainda pouco envolvimento e interação entre as políticas e seus setores para produzir os resultados, “o elo

entre os setores ainda é fraco, com baixa troca de informações, experiências e trabalho em equipe” (NASCIMENTO, 2010, p. 25).

Inojosa (2001) caminha nessa importante reflexão sobre os limites concretos da prática intersetorial no campo das políticas públicas e sociais e seus diferentes serviços. Segundo a autora, é fundamental que não nos esqueçamos de que múltiplos fatores influenciam e interferem nas ações governamentais no que tange ao processo de respostas às demandas e necessidades sociais da população. Para ela, o aparato governamental é todo recortado por conhecimentos, saberes e corporações e “reflete perfeitamente as clausuras das disciplinas” (INOJOSA, 2001, p. 103). Além disso, há no aparato governamental uma herança denominada por ela de “hierarquia verticalizada, piramidal”, em que os processos percorrem vários escalões, mas as decisões são tomadas apenas no topo, não na base, próximas à população (INOJOSA, 2001, p. 103). Somam-se a essas heranças o fato de o aparato governamental ser loteado por interesses político-partidários e grupos de interesse.

Assim sendo, considerando as contradições, restrições e resistências na articulação dos setores, é necessário que haja o máximo dos esforços por parte dos atores para que a ação intersetorial desenvolva-se em um espaço comunicativo, que apresente capacidade de negociação e intermediação de conflitos para a resolução ou enfrentamento das demandas, construindo caminhos onde juntos possam atender a totalidade do sujeito e da família no acesso aos seus direitos sociais.

Ao contribuir com o debate acerca do conceito de intersetorialidade, a autora a define como “a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (INOJOSA, 2001, p. 105).

Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) dizem que a perspectiva intersetorial transcende a justaposição ou mesmo composição de projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente. Completam dizendo que a intersetorialidade

[...]traz um conjunto de implicações para a ação do Estado, entre as quais se destacam dois aspectos: (i) os desafios relacionados às polícias focalizadas territorialmente, em segmentos da população; (ii) os desafios relacionados aos resultados e impactos da intervenção (JUNQUEIRA; INOJOSA e KOMATSU, 1997, p. 28).

A incorporação da intersetorialidade nas políticas públicas trouxe a articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinada área passaram a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Nessa perspectiva, a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a



organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública (NASCIMENTO, 2010; INOJOSA, 2001, JUNQUEIRA, 1998).

Junqueira (1997; 1998) afirma que a intervenção e atendimento às demandas sociais não dependem apenas da ação de uma política social, mas da sua inter-relação, para que assim possibilitem uma solução integrada desses problemas. Para o autor,

O conceito de intersetorialidade surge como uma possibilidade de solução integrada dos problemas do cidadão, considerando-o na sua totalidade. A saúde, como direito do cidadão e dever do Estado preconizada na Constituição Brasileira de 1988, não contempla apenas a doença, mas o direito do cidadão a uma vida digna e com qualidade. E isso não envolve apenas a saúde, mas também a educação, o trabalho, a habitação, enfim, outras dimensões sociais, não isoladas, tratadas de maneira integrada, intersetorialmente (JUNQUEIRA, 1997.p. 12).

Sendo assim, interface, intersetorialidade, articulação entre as políticas passam então a ser o tema central deste estudo proposto no trabalho de conclusão de curso, já que as políticas setoriais por si sós não solucionam as demandas atuais, o que mostra a necessidade de essas políticas públicas e sociais se comunicarem para identificar as reais necessidades da população e os benefícios que podem ou não oferecer.

### **2.3 A Política Pública e Social como direito de cidadania**

Nas seções anteriores, discutimos sobre os conceitos de descentralização como forma de redimensionamento do poder governamental entre as esferas administrativas do governo e também sobre a intersetorialidade como alternativa integrada das agendas coletivas, compartilhando objetivos comuns na intervenção no atendimento às demandas e necessidades sociais. Essas intervenções ocorrem por meio das políticas públicas, que são espaços concretos de materialização de tais demandas e necessidades. É importante também uma abordagem conceitual sobre políticas públicas e sociais para melhor compreensão e análise dos fenômenos sociais que demarcam o objeto deste trabalho de conclusão de curso.

Arendt (1998) entende que o termo política trata da convivência humana entre os diferentes e as diversidades absolutas, baseado na pluralidade dos homens e eliminando qualquer tipo de preconceito. A palavra política, no seu sentido clássico, *lato sensu*, é de

origem grega e refere-se a *polis* (cidade), “que é toda atividade humana relacionada à esfera pública e social” (FUCHS, 2009. p. 61).

Pereira (2008), compartilhando o entendimento, compreende que o termo política se constitui na convivência entre pessoas diferentes ou desiguais que muitas vezes se organizam politicamente para atingir objetivos comuns, porém essas ações coletivas entre os diferentes e desiguais podem desencadear um espaço conflituoso pela defesa de seus interesses e objetivos particulares. Diante desses conflitos ou divergências, exige-se um consenso do Estado para equacionar esses conflitos e impedir o caos.

A política não é inerente à natureza dos homens, mas resulta do imperativo de convivência entre eles, que não apenas são diferentes do ponto de vista da idade, do sexo, da cor, da etnia, mas possuem valores, crenças, opiniões e ideologias distintas e estão desigualmente situados na estrutura social (de classe e status) (PEREIRA, 2008, p. 89).

A autora complementa que, na história da sociedade política, existem duas formas de regulação social: a primeira diz respeito à forma arbitrária e coercitiva, como ocorria nas ditaduras ou nos Estados restritos; e a segunda, mais usada nos Estados ampliados e democráticos como instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes. Essa última forma de regulação social — por meio da política — possibilita o exercício de procedimentos democráticos, sendo um espaço dialeticamente contraditório, principalmente por parte do Estado, pois a ela (a política) “estão associadas coisas tão complicadas — poder, autoridade, interesses, ambições, força e persuasão, leis e armas, afeto e repressão — que seria impossível à política ser apenas e tão somente expressão do justo, do correto, daquilo que é bom” (NOGUEIRA, 2001 *apud* PEREIRA, 2008. p. 90).

A política pode também ser compreendida no sentido *stricto sensu*, assumindo, nesse caso, a dimensão de política pública, de “coisa pública”, do latim *res* (coisa), *pública* (de todos), ou seja, “coisa de todos, para todos, que compromete a todos” no atendimento às necessidades sociais (PEREIRA, 2008, p. 173). Essa modalidade mais recente do conceito de política é definida pela Ciência Política como *Policy*,<sup>7</sup> vinculada ao conteúdo material e concreto da política, na sua dimensão organizativa, referindo-se aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. Entre as diversas políticas públicas, temos a econômica, financeira, tecnológica e ambiental. A política social constitui uma política pública (FREY, 2000). As políticas públicas, em especial as políticas sociais, compõem o que

---

<sup>7</sup> A vasta literatura da Ciência Política relacionada à análise de política pública (*policyanalysis*) define o termo política em três dimensões: *Polity* – instituições políticas, ou seja, na sua dimensão institucional; *Politics* – processos políticos, ou seja, na sua dimensão processual; *Policy* – conteúdos materiais da política, ou seja, na sua dimensão organizativa (FREY, 2000; FUCHS, 2010).

Poulantzas (2000) denominou como ossatura material do Estado. Ao integrarem a estrutura do Estado, são recortadas de lado a lado por conflitos e interesses de classes distintos:<sup>8</sup>

[...] a política social passou a ser vista nas melhores análises marxistas como um fenômeno contraditório, porque ao mesmo tempo em que responde positivamente aos interesses dos representantes do trabalho, proporcionando-lhes ganhos reivindicados na sua luta constante contra o capital, também atende positivamente interesses dos representantes do capital, preservando o potencial produtivo da mão de obra e, em alguns casos, desmobilizando a classe trabalhadora (PEREIRA, 1999 *apud* FUCHS, 2009, p. 64).

Sobre o significado da política pública social, Pereira (2008, p. 94) diz que ela é uma espécie de gênero da política pública, que visa concretizar os direitos sociais incorporados nas leis.

[...]política social refere-se a programa de ação que visa mediante esforço organizado atender necessidades sociais cuja solução ultrapassa a iniciativa privada, individual, espontânea, e requer decisão coletiva regida e amparada por leis impessoais e objetivas garantidoras de direitos. [...] é pertinente dizer que é um tipo de política pública (PEREIRA, 1994 *apud* FUCHS, 2009).

A política pública social é compreendida como um conjunto de políticas voltadas para a garantia da proteção social por meio de diversos campos específicos — habitação, educação, lazer, previdência, saúde e assistência social, entre outros — que possam atender as *necessidades sociais básicas* em favor daqueles que dela necessitam, como, por exemplo, idosos, deficientes, crianças e adolescentes. A política pública social, como um importante instrumento de materialização dos direitos sociais (e, portanto, de atendimento às demandas e necessidades humanas e sociais), constitui um mecanismo concreto de regulação social que deve visar responder aos desafios impostos pela metamorfose da questão social.

E mais, a discussão em torno da política pública social traz à tona os direitos sociais como meios para a consolidação da cidadania. Eles foram conquistados no período de transição para a democracia liberal e hoje se encontram amparados por lei como forma de nortear um novo padrão de política social a ser adotado no país. Muito embora os marcos normativos atuais prevejam universalização, equidade, seguridade social, descentralização político-administrativa e controle democrático dos mínimos sociais, sua materialização na sociedade, por meio das políticas públicas e sociais, ocorre no espaço social conflituoso de interesses de classes distintas.

---

<sup>8</sup>Segundo Boschettiet al. (2008), a partir do pensamento keynesiano, o Estado passa a ter um papel fundamental no desenvolvimento econômico e na expansão das políticas públicas, sobretudo sociais. Os investimentos realizados pelo Estado de Bem-Estar no pós-guerra referem-se ao Estado capitalista regulador e provedor de benefícios e serviços sociais, a fim de atender não só a classe trabalhadora como também o capital (BOSCHETTI, 2008).

Por mais que o processo histórico de cidadania tenha sido e continue sendo paradoxal,<sup>9</sup> a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens e serviços públicos, é fundamental para assegurar a equidade e a justiça social entre todos os membros da sociedade (PEREIRA, 2008 e 1994).

Coutinho, 2008 *apud* Fuchs (2010) entende que é no âmbito do Estado que se garantem direitos, pois é nele que é possível assegurar a legalidade positiva desses direitos, ou seja, é no âmbito do Estado que os direitos são possíveis de serem juridicamente reclamados: “[...] só há direitos efetivos, ou liberdades concretas, no quadro da vida social do Estado”. Contudo, o autor adverte que o Estado “não precede nem conduz à cidadania, mas é necessário e inevitável, sobretudo como instância delegada de serviço público. O desafio descomunal do Estado é de que seja público e sirva aos interesses comuns, para que seja, então, legítimo ou de direito” (COUTINHO, 2008 *apud* FUCHS, 2010, p. 98).

Ao circunscrever os direitos, em destaque os direitos sociais no campo da cidadania, é importante que tenhamos o entendimento do seu significado. Entre os diversos conceitos de cidadania, entendemos que ela diz respeito à “capacidade conquistada por alguns indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (COUTINHO, 1997, p. 46).

Para Pereira (2008), existem duas categorias de direitos: os individuais e os sociais, sendo que os direitos individuais se dividem em direitos civis e políticos. Já os direitos sociais são guiados pelo princípio da igualdade, equidade e justiça social. De acordo com a autora, as exigências político-sociais e humanas foram, ao longo da história, criando uma espécie de cronologia na construção dos direitos: o primeiro direito fundamental a ser reconhecido foi o direito civil, relacionado ao direito à vida e à liberdade individual. Posteriormente surgiram as exigências de liberdades políticas, que passaram a ser o direito de participar ativamente na vida pública, nos negócios do Estado e nos destinos da nação. Por último, surgiu a instituição dos direitos sociais, que exigem relacionar a liberdade à igualdade, sobretudo para a satisfação das necessidades humanas básicas, como trabalho, saúde, educação, habitação e assistência social.

---

<sup>9</sup>Behring (2003) ressalta que, a partir da década de 1980, a América Latina em geral, inclusive o Brasil, foram “contaminados” pela política governamental fundada no neoliberalismo, atacando frontalmente a abordagem keynesiana, influenciando significativamente os investimentos voltados às políticas sociais, pois, de acordo com o pensamento neoliberal, o Estado nacional encontra-se submetido a atender os interesses do capital e dos organismos internacionais, propondo que o Estado reduza os gastos sociais estatais, diminuindo assim os investimentos às políticas sociais. A autora chama esse remodelamento do Estado de “contrarreforma”, a qual apresenta mudanças significativas em relação às políticas sociais, onde os investimentos são cada vez mais reduzidos.

A autora completa: “A cidadania acabou por construir uma fusão entre os direitos individuais e sociais, em que os direitos civis constituem a base de ampliação dos direitos políticos e sociais, ao mesmo tempo em que são fortalecidos por eles” (PEREIRA, 2008. p. 106).

Um conjunto de direitos civis, sociais, econômicos e culturais de promoção e proteção integral alterou o paradigma dos direitos da criança e do adolescente, incluindo os adolescentes em conflito com a lei, principalmente na área da educação, da saúde, da assistência social, da cultura, da habitação e da segurança pública, dentre outras políticas, demandando do Estado brasileiro e da sociedade política e civil esforços e continuidade nas ações visando

[...] à formulação, implementação, monitoramento e controle social de políticas constitucionais e estatutárias e por outro, ações mobilizadoras e societais capazes de ressignificar a concepção arcaica de infância e juventude presente no imaginário social da população. Essa concepção, conforme o previsto no Estatuto, entende que a criança e o adolescente devam estar assegurados por políticas públicas de proteção, promoção e direitos, bem como as suas respectivas famílias (RIZZINI; NAIFF; BAPTISTA, 2006 *apud* PEREZ, 2010, p. 651).

Assim, com o advento do ECA, os adolescentes em conflito com a lei passaram a ser alvos de um conjunto de ações de políticas públicas, sendo reconhecidos como sujeitos de direitos e cidadãos em situação peculiar de desenvolvimento. Contudo, “os direitos conquistados e assegurados legalmente não têm sido suficientes para garantir efetivamente a sua materialização. O país tem vivido ao longo dos anos uma situação de descaso e descontinuísmo nas formulações de políticas e ações em relação à atenção à criança e ao adolescente” (CARVALHO, 2000 *apud* FUCHS, 2009, p. 84).

É, portanto, nessa perspectiva de intersectorialidade entre as políticas públicas e sociais que se insere o atendimento socioeducativo destinado aos adolescentes em conflito com a lei, tendo em vista que esse atendimento demanda interface com diferentes sistemas e políticas, exigindo uma atuação diferenciada que “coadune responsabilização e satisfação de direitos” (BRASIL, 2006, p. 23), de modo que sua implementação objetive fazer valer o direito de o adolescente ser cidadão, tendo como foco um atendimento socioeducativo sustentado nos princípios dos direitos humanos. Esse assunto será melhor detalhado no capítulo seguinte.

### **30 ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NO BRASIL: CONTORNOS SÓCIO-HISTÓRICOS**

O Brasil, do ponto de vista formal-legal, obteve avanços importantes no atendimento socioeducativo. A normativa constitucional brasileira, ao assegurar que todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e, portanto, prioridade absoluta nas políticas públicas, incluiu certamente os adolescentes que se encontram em conflito com a lei. Esse avanço representou, em relação à legislação anterior, um “divisor de águas” no trato da questão infracional, bem como no atendimento a esses adolescentes que, por circunstâncias diversas, se tornaram infratores, ou seja, por falta do acesso às políticas preventivas, comode educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer e profissionalização, entre outras, encontram-se em extrema desigualdade e desvantagem em relação aos outros, ficando à mercê da criminalidade. É sabido que as normativas internacionais, das quais o Brasil é signatário, influenciaram o país no avanço dessa normatização brasileira, sobretudo no que se refere ao atendimento socioeducativo.

É evidente que os avanços no campo normativo-legal que preservam a garantia dos direitos humanos desses adolescentes não acontecem nas práticas socioeducativas, o que provoca uma cisão entre o direito legal e o direito real (FUCHS, 2004; 2009).

Assim, faz-se necessário recuperar brevemente a processualidade histórica em que a problemática dos adolescentes em conflito se insere, bem como a contribuição das normativas internacionais para o avanço no campo formal-legal do atendimento socioeducativo no Brasil.

#### **3.1 O adolescente em conflito com a lei nos marcos normativos e regulatórios: de objeto de intervenção a sujeito de direitos**

Segundo a Secretaria de Direitos Humanos (VANNUCHI e OLIVEIRA, 2010), até o final do século XIX, por não existir um sistema judiciário específico que defendesse os direitos da criança e do adolescente, estes eram defendidos pela Sociedade Protetora dos Animais, sob o argumento de que até mesmo os animais devem ser livres de um cotidiano de agressões, tratamentos violentos e degradantes.

No final do século XIX e até boa parte do século XX, o atendimento à criança e ao adolescente era baseado na lógica sanitário-higienista, na qual a solução ideal para o “problema social” era a segregação, o confinamento em um mesmo local daqueles que precisavam de tratamento, sendo disciplinar o ideal da sociedade. Nesse século, portanto, assiste-se à fixação da categoria sociopenal “menor”, bem como a história do seu controle. De acordo com a afirmação de Machado (2006), “O coração filosófico do paradigma era o postulado de que as crianças desvalidas necessariamente iriam praticar crime no futuro”.

A escola contribuiu decisivamente na construção social das categorias antagônicas: *infânciae menor*. Em relação à infância, esta e a escola cumpriam a função de controle e socialização e, para os chamados “menores”, era necessária a criação de um controle sociopenaldiferenciado.

[...] as crianças e adolescentes que viviam em suas famílias, e os menores, entendidos como aqueles que estão fora da escola, os abandonados, os carentes, os infratores, transformando a questão social e suas expressões em questões jurídicas. Assim, para aqueles que se circunscreviam na categoria da infância, a família e a escola cumpriam a função de controle e socialização. Os demais, “os excluídos”, aqueles que não tinham acesso à escola ou foram expulsos dela, que se encontravam em situação diferente daquela que prescrevia a harmonia e a coesão social, convertiam-se em ‘menores’ (MENDEZ, 1998 *apud* FUCHS, 2009. p. 74).

Nesse contexto ideológico e político, surge em 1899 nos Estados Unidos, em Illinois, o primeiro Tribunal de Menores,<sup>10</sup> passando a servir como referência para os países europeus. Entre 1905 e 1928, diversos países europeus, asiáticos e da América Latina já tinham criado essa instância de controle social penal: os chamados tribunais de menores (COSTA e MENDEZ, 1994). O tratamento ao adolescente autor de ato infracional executado pelos Tribunais de Menores tinha como característica a “simplicidade”, conforme Rizzini (2011):

O caráter principal desses tribunais (de menores) é a simplicidade. Simplicidade na organização. Simplicidade nas práticas de julgamento. Simplicidade na aplicação das medidas de caráter coercitivo. Basta um juiz para julgar.[...] Tais juízes têm a função espinhosa e difícilíssima de se familiarizar com esse mundo misterioso e, talvez, impenetrável, que é a alma infantil. Cada um deles será juiz calmo e

<sup>10</sup> Segundo Mendez, 1998 *apud* Fuchs (2004, p. 66), “O 1º Congresso Internacional de Menores realizado em Paris, em 1911, foi sem dúvida o documento-chave para o surgimento dos tribunais de menores. “Foram considerados dois grandes motivos pelo Congresso, que serviram para legitimar as reformas da justiça de menores àquela época: as condições devidas nos cárceres onde os “menores” eram alojados de forma indiscriminada com adultos e a formalidade e a inflexibilidade da lei penal que, obrigando a respeitar, entre outros, os princípios da legalidade e de determinação da condenação, impediam a tarefa de repressão-proteção, própria do direito de menores”. Ainda segundo a autora, para dar alguns exemplos, os tribunais de menores foram criados em 1905 na Inglaterra; 1908 na Alemanha; 1911 em Portugal; 1912 na Hungria; 1912 na França; 1922 no Japão e em 1924 na Espanha. Na América Latina, por sua vez, foram criados em 1921 na Argentina; em 1923 no Brasil; em 1927 no México e em 1928 no Chile. Sobre o detalhamento da história dos tribunais de menores ver Emílio García Mendez (1998).

amoroso, dedicado ao seu sacerdócio, juiz-pai é a expressão que melhor deveria caracterizá-lo. Nada de formalidades prejudiciais. [...] Nada de acusação e defesa. O critério adotado é este: segregar o acusado do público, principalmente de outros menores [...] (BRITO, 1924 *apud* RIZZINI, 2011, p. 28).

Essa mesma instância sociojurídica de controle penal também influenciou no país em 1927 a criação do primeiro Código de Menores, que foi instituído pelo Decreto 17.943-A (BRASIL, 1927), objetivando a implantação de um sistema público de atenção às crianças e adolescentes “em circunstâncias especiais difíceis”.<sup>11</sup>

Muito embora em 1924, após a criação da Liga das Nações em 1920,<sup>12</sup> tenha sido elaborada a Declaração dos Direitos da Criança e do Adolescente defendendo o respeito aos direitos, como, por exemplo, o direito à vida, à educação e ao tratamento digno aos doentes e deficientes, o Código de Menores, conhecido como “Código Mello Mattos de Menores”, defendia a internação da criança e do adolescente nas instituições com viés educacional e disciplinar, a fim de corrigir o comportamento contrário às normas da época, tornando os infratores ou infratoras e os pobres pessoas de comportamento aceitável aos padrões exigidos pelo novo modelo de sociedade desenhado. O Código submetia à proteção e à assistência qualquer criança e adolescente pela simples condição de pobreza, colocando assim a ação da justiça e da assistência como protagonistas na questão dos “menores”, por meio da ação jurídico-social dos Juízes de Menores (COSTA, 2010).

Segundo Costa e Mendez (1994), o Código de Menores não se referia ao conjunto da população infanto-juvenil, mas apenas a quatro categorias: i) *os carentes* — menores em perigo moral, em razão da manifesta incapacidade dos pais para mantê-los; ii) *os abandonados* — menores privados de representação legal pela falta ou ausência dos pais ou responsáveis; iii) *os inadaptados* — menores com grave desajuste familiar ou comunitário; iv) *os infratores* — menores autores de infração penal. Assim, a doutrina da Situação Irregular, que norteava o Código de Menores, se propunha ao controle social da infância e adolescência, ou seja, a proteção para os carentes e abandonados e a vigilância para os infratores e inadaptados. Nesse contexto, a expressão “menor” era diretamente associada à delinquência, o que justificava a adoção de medidas repressivas contra esses “menores”, reproduzindo assim

<sup>11</sup> Registros históricos dão conta de que o primeiro estabelecimento público de atendimento aos menores surgiu em 1922 no Rio de Janeiro.

<sup>12</sup> Por Doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral dos Direitos da Criança se compreendem não apenas o próprio texto da Convenção, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20.11.1989, e promulgada no Brasil pelo do Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990, como também as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça, da Infância e da Juventude, conhecidas como Regras de Beijing (de maio de 1984); as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, conhecidas como Diretrizes de Riad (de dezembro de 1990); as Regras Mínimas das Nações Unidas para a elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio, Resolução nº 45/110, de 14.12.1990) e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (Resolução 45/113, de abril de 1991).



no trato com a infância e adolescência carentes a relação excludente e a visão marginalizada que permeiam as ações voltadas aos segmentos subalternos (VOLPI, 1997).

É a partir da década de 1930 que se pode observar no país uma preocupação pública em apresentar respostas ao enfrentamento à questão social e, conseqüentemente, em relação ao atendimento à infância e adolescência.<sup>13</sup> Conhecido à época como “direito do menor”, esse primeiro Código de Menores consistia em um conjunto de leis voltadas para a população infanto-juvenil, apresentando uma concepção política e social de caráter assistencialista, punitivo e de controle no trato da problemática de crianças e adolescentes das classes subalternas (SILVA, N. C. R. 1997, p. 153-172).

É notório também nessa legislação o traço conservador que a caracteriza, tanto nas práticas institucionalizadas quanto nas próprias expressões contidas na legislação, ao utilizar termos como “menor”, “perigo moral”, “ambiente contrário aos costumes”, “desvio de conduta”, “inadaptação familiar”. Na verdade, conforme explicita Rizzini (2011),

Ao acrescentar a categorização de menor abandonado ou pervertido, a frase “... ou em perigo de o ser”, abria-se a possibilidade de, em nome da lei, enquadrar qualquer um no raio de ação do Juiz. A intenção era ainda mais óbvia no concernente aos menores caracterizados como delinquentes. Uma simples suspeita, uma certa desconfiança, o biótipo ou a vestimenta de um jovem poderiam dar margem a que fosse sumária e arbitrariamente apreendido (RIZZINI, 2011, p. 141-142).

A tendência predominante na vigência do Código de Menores era a repressão e o isolamento. A tendência então era afastar os inadaptados, abandonados, carentes e infratores, excluindo aqueles que não conseguiam se adequar. Dessa forma, resolvia-se o problema de não se conviver cotidianamente com aquela situação que tanto “manchava” a moral da sociedade da época.

É nesse espírito correcional-repressivo que, em 1941, surge a criação do Serviço de Assistência ao Menor - SAM, que tinha o objetivo de proporcionar em todo o território nacional assistência social aos menores carentes e infratores da lei penal, visando à sua “reintegração” na sociedade, utilizando para tanto uma metodologia baseada na coerção, disciplina e maus-tratos, seguindo uma lógica carcerária ao reproduzir os mecanismos de controle social da época. O SAM

---

<sup>13</sup> Vastas são as publicações que tratam detalhadamente da história do atendimento à criança e ao adolescente no Brasil. Entre elas, ver: Rizzini (1993), Pilotti e Rizzini (1995), Marcílio (1998) e Rizzini (1997). PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, Ed. Universitária Santa Úrsula, Amais, 1995. RIZZINI, Irma. **Assistência à infância no Brasil**: uma análise de sua construção. Rio de Janeiro: Universitária Santa Úrsula, 1993. (Série estudos e pesquisas n. 4). RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: Universitária Santa Úrsula: Amais, 1997. MARCÍLIO, Maria Luiza. História social da criança abandonada. São Paulo: Hucitec, 1998.

Tratava-se de um órgão do ministério da justiça, equivalente ao sistema penitenciário para a população ‘menor de idade’. Sua finalidade era correcional-repressiva, seu sistema de atendimento baseava-se em internamentos para os adolescentes autores de infração penal e patronatos para menores carentes abandonados (ROSA, 2011, p. 186).

A partir da década de 1960, o SAM<sup>14</sup> passou a ser alvo de severas críticas tanto em setores da sociedade civil quanto dentro do próprio Estado, o que levou à sua extinção em 1964. Também nessa época a Organização das Nações Unidas - ONU cobrava do governo brasileiro um reordenamento da política voltada à infância e adolescência, que fosse orientada pela Declaração Universal dos Direitos da Criança<sup>15</sup> que ela mesma — ONU — havia publicado (ROSA, 2011, p. 182-202).

Nesse mesmo ano, os militares tomaram o poder no Brasil num golpe de Estado, e começava assim uma ditadura que se prolongaria até a primeira metade da década de 1980. Esse governo criou, no lugar do SAM, ainda em 1964, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor - FUNABEM e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor - FEBEM, ambas encarregadas de executar a política pública destinada às crianças e aos adolescentes. A FUNABEM herdou do SAM as péssimas condições de higiene, instalações precárias, ensino deficiente, nenhuma orientação pedagógica, alimentação insuficiente e muito castigo físico.

Essa nova fase significou para a política de atendimento à infância e adolescência no Brasil que “[...] um sistema concreto institucional foi criado no espírito da Doutrina da Segurança Nacional, que militarizou as disciplinas dentro dos internatos que, a partir daí, já cerram definitivamente as suas portas para a sociedade” (FAJARDO 2002, p. 46). Assim, os “menores inadaptados”, “abandonados”, “carentes e/ou infratores”, considerados “antissociais” passam a ser tratados como problema de segurança nacional, prevalecendo medidas repressivas por meio da institucionalização desses indivíduos com o objetivo de conter, vigiar e reeducar. “Dessa forma, a pobreza era motivo para a retirada do poder familiar, e a situação de abandono era motivo suficiente para privação de liberdade” (VOLPI, 2001 *apud* FUCHS, 2009. p. 74).

Assim se caracterizava o sistema de proteção à infância e à juventude existente até a década de 1970, principalmente no que tange ao caráter repressivo e controlador, em consonância com os princípios que orientavam todo o sistema de proteção social brasileiro,

---

<sup>14</sup> A partir da década de 1960, a imprensa que fazia oposição ao governo ditatorial passou a denunciar as constantes violações dos direitos humanos vivenciadas nas instituições de atendimento à criança e ao adolescente, desvelando, frente à opinião pública, o caráter repressivo e desumanizador do SAM, que passou a ser conhecido como “universidade do crime” e “sucursal do inferno” (ROSA, 2011).

<sup>15</sup> A Declaração Universal dos Direitos da Criança foi elaborada em 1959 e veio no rastro da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

que apresentavam características autoritárias e centralizadoras, voltadas para o controle social por parte de um Estado autoritário e ditatorial. Nessa direção é que em 1979 o Código Mello Matos é reformulado, dando origem ao 2º Código de Menores (BRASIL, 1979) e a uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor - PNBEM.

Segundo Fuchs (2004, p. 17), durante o Código de Menores de 1979, aqueles considerados em situação irregular “eram punidos sob o eufemismo de que estavam protegidos, ou seja, prendia-se para proteger”. Complementando, Maria Silva (2005, p. 32) afirma que o Código de Menores de 1979 “[...] já surgiu defasado para sua época, pois constituía o prolongamento da filosofia menorista do Código Mello Matos, do início do século XX”. A autora ainda observa que, apesar de em 1979 ser comemorado o Ano Internacional da Criança no Brasil, fruto de uma mobilização mundial, o Código que acabara de nascer “[...] não correspondia aos interesses das forças políticas e da sociedade civil e nem representava os direitos das crianças e adolescentes, os quais permaneciam confinados nas instituições totais e submetidos ao poder discricionário do Juiz de Menores”.

A situação irregular era definida no Artigo 2º do Código de Menores, Lei nº 6.697 de 1979, como casos de crianças e adolescentes menores de 18 anos (BRASIL, 1979):

- I- Privados mesmo que eventualmente das condições essenciais à sua subsistência, à saúde e ao ensino obrigatório, em razão de: a) Falta ou omissão dos pais ou responsáveis: b) Impossibilidade notória dos pais ou responsáveis de lhes sustentar.
- II- Vítimas de maus tratos ou punições desmedidas impostas pelos pais ou responsáveis.
- III - Em perigo moral em razão de: a) Se encontrar habitualmente em um ambiente contrário aos costumes.
- IV- Privados de representação ou assistência legal, pela ausência eventual dos pais ou responsável.
- V- Desvio de conduta devido a uma inadaptação familiar ou comunitária grave (BRASIL, 1979).

O Código de Menores de 1979 foi amplamente questionado, tornando-se alvo de severas críticas por seu caráter assistencialista e correccional-repressivo, surgindo, assim, uma ampla mobilização de setores comprometidos com a redefinição daquela política no interior da sociedade, na luta pelo estabelecimento de uma nova lei e, conseqüentemente, de uma política de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, pautada sob novos princípios.

Assim, no bojo da redemocratização da sociedade brasileira iniciada na década de 1980, movimentos populares começam a se articular e lutar por um mesmo objetivo: a redemocratização do País e melhores condições de vida a todos os cidadãos brasileiros. Nessa época, o governo começou a sofrer fortes pressões nacionais e internacionais por conta das péssimas condições de vida em que as crianças e os adolescentes se encontravam no país,

sendo obrigado a tomar providências frente à situação em que a infância brasileira estava sendo tratada.

Diante desse cenário nacional, uma das importantes mobilizações sociais que fizeram parte da mudança política no que diz respeito aos direitos da criança e do adolescente: o “Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua” - MNMMR, que teve início em 1982 e se constituiu como uma entidade civil independente em 1985. Esse movimento, embora não prestasse atendimento direto às crianças e aos adolescentes, se caracterizou por mobilizar os próprios *menores* — como se referenciava na época — os técnicos, os educadores de rua, diretores, funcionários de instituições, enfim todos aqueles que estavam envolvidos com esse segmento da população brasileira e, principalmente, as crianças que estavam tendo os seus direitos violados.

Após anos de luta, o país chega ao auge da sua efervescência pela redemocratização e promulga-se a Constituição Federal de 1988 - CF/88, trazendo uma série de mudanças na organização da sociedade e nas práticas de convivência humana, visando à eliminação das discriminações e à implantação da justiça social. A CF/88 (BRASIL, 1988) traz importantes mudanças no que diz respeito aos direitos da criança e do adolescente, expressos em seus Artigos 227<sup>16</sup> e 228, onde defendem, respectivamente, os direitos fundamentais de defesa à infância e à juventude e a inimputabilidade penal até 18 anos de idade.

É nesse contexto de lutas e articulação da sociedade civil que foi promulgado no Brasil o Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990), dois anos após a conquista da CF/88, rompendo com o paradigma da Doutrina da Situação Irregular ao estabelecer o paradigma da Doutrina da Proteção Integral, que considera a criança e o adolescente, incluindo os adolescentes autores de ato infracional, sujeitos de direitos, prioridade absoluta e em situação peculiar de desenvolvimento, garantindo os direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

A Doutrina da Proteção Integral afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadora da continuidade do seu povo e da espécie e o reconhecimento da sua vulnerabilidade; o

---

<sup>16</sup>Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

que torna as crianças e adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para promoção e defesa de seus direitos (COSTA, 1992 *apud* VERONESE; SOUZA e MIOTO, 2001, p. 34).

Para Fuchs (2004, p. 17), a adoção da Doutrina da Proteção Integral, o ECA, em substituição ao paradigma da Situação Irregular — o Código de Menores — “representou uma opção pela inclusão desses adolescentes tratados ao longo da história como meros objetos de intervenção”. Ou seja, o ECA trouxe junto com a Doutrina da Proteção Integral a concepção de “sujeito de direitos”, prevendo, assim, a garantia ampla dos direitos pessoais e sociais de crianças e adolescentes e destacando que a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente passa a ser dever de todos: família, sociedade e Estado.<sup>17</sup>

Nesse novo contexto democrático, todos passam a ser corresponsáveis pela promoção, defesa e desenvolvimento das crianças e adolescentes. O ECA também trouxe mudanças no sentido da palavra *menor*, pois agora ela somente deverá ser usada para expressar a idade, e não mais para designar crianças e adolescentes em situação de abandono, inadaptação e/ou conflito com a lei. Outra importante mudança trazida pelo ECA foi em relação à materialização da privação de liberdade, pois agora o Estado tem como obrigação comprovar o ato cometido pelo adolescente. Em comprovada a materialidade do fato, a gravidade do ato infracional e/ou o risco social no qual o adolescente possa estar incorrendo em razão do ato infracional cometido, ele poderá, de forma fundamentada juridicamente, permanecer acautelado provisoriamente por um período máximo de quarenta e cinco dias (em programa de execução da medida de internação provisória), sendo ainda a ele disponibilizado um defensor público para sua defesa,<sup>18</sup> devendo obrigatoriamente ser realizada nesse período toda a verificação e definição da sentença, diferentemente do que ocorria com o Código de Menores de 1979, em que era “regulamentada” a criminalização da pobreza e por tempo indeterminado (SILVA, M. 2005).

Dessa forma,

[...] o desafio não se resume ao reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, pessoas em peculiar condição de desenvolvimento, mas de procurar garantir esses direitos, promovê-los e protegê-los por meio de instrumentos normativos, de instâncias públicas e de estratégias operacionais (SEGALIN, 2008 *apud* SILVA, N. C. 2008, p. 21).

<sup>17</sup> ECA. Art. 4º: É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

<sup>18</sup> Art. 111. São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias: [...] IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei; [...] (BRASIL, 1990).

É preciso compreender que, para garantir de fato a efetivação desses direitos, devem ser criados mecanismos que possam agir para além dos aspectos legais e normativos, de forma que os direitos dos adolescentes, incluídos aqueles que se encontram em conflito com a lei, possam realmente ser implementados. A leitura integrada desse sistema de “proteção geral de direitos” está inserida no Sistema de Garantia de Direitos - SGD, o qual terá um maior aprofundamento teórico no próximo capítulo.

Vale lembrar que essa mudança de paradigma traz grandes avanços legislativos na garantia dos direitos desse segmento da sociedade, inclusive no trato da questão infracional que envolve os adolescentes (CARVALHO, 2000). Apesar desse marco legal e dos avanços da política de direitos da criança e do adolescente, o que é garantido no ECA está longe de ser uma realidade, pois os mecanismos com que a ordem jurídica garante esses direitos não são suficientes para se efetivá-los.

Segundo Costa (1993), para a efetivação dos direitos, é preciso que se supere o assistencialismo e se deixe de estigmatizar a criança e o adolescente ao considerá-los como simples ‘feixes de necessidades’ e então começar a encará-los como sujeitos de direitos exigíveis em lei. Para isso,

[...] é necessário substituir o assistencialismo por um novo tipo de trabalho social e educativo emancipador, baseado na noção de cidadania, mudando profundamente o entendimento e as ações ainda prevalentes nessa área. Só assim será possível às nossas crianças e adolescentes transitar das necessidades aos direitos, da condição de menor (diminuído social) à condição de cidadão, detentor do direito de ter direitos (COSTA, 1993, p. 23-24).

Assim, é necessário que se rompa com a cultura assistencialista e correccional-repressiva presente por longos anos na história das práticas sociais brasileiras, fortalecendo uma cultura competente e transformadora que traga mudanças na normativa legal vigente, colocando em prática as novas institucionalidades trazidas pelo ECA, sendo: os conselhos dos direitos, conselhos tutelares, fundos da infância e adolescência, programas e instituições que executam as medidas socioeducativas, bem como as articulação das redes locais de proteção integral. E, por fim, melhorar a maneira de ver, entender e agir dos profissionais que trabalham diretamente com as políticas voltadas às crianças e aos adolescentes.

Desde a promulgação do ECA, um grande esforço (e desafio) tem sido feito para a sua implementação nos âmbitos governamental e não governamental, porém não o necessário para que já tenha havido uma mudança significativa no que diz respeito à efetivação dos direitos desse segmento da população — pelo contrário, vive-se um momento de retrocesso de

direitos, pois a cada governo, principalmente as políticas públicas sociais, estão sendo fragmentadas e setoriais, além de serem peça fundamental para campanhas eleitorais.

Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação da sociedade no governo, os direitos sociais garantem ao indivíduo a participação na riqueza coletiva. Estes incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, a saúde, à moradia, à convivência familiar e comunitária. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir o mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam e a da justiça social (CARVALHO, 1998; 2004 *apud* FUCHS 2009, p. 83).

Dessa forma, há ainda um longo caminho a ser percorrido para que se possa atingir um estado de garantia plena de direitos da população infanto-juvenil, com instituições sólidas e mecanismos operantes, o que requer prioridade na agenda das políticas públicas, sejam do setor público ou do mundo empresarial (Terceiro Setor). No entanto, pode-se dizer que avanços importantes vêm ocorrendo nos últimos anos, principalmente a partir da contextualização da própria história brasileira, marcada pelo autoritarismo e assistencialismo. A luta pelos direitos humanos no Brasil é ainda uma luta em curso, merecedora de esforços pacientes, progressivos e metódicos, que não pode se deter, se expor ou correr riscos, mas que deve encarar as reações dos oponentes, adotar a perseverança e obstinação de todos aqueles que acreditam que é possível um mundo melhor para todos (COSTA, 2007).

### **3.2 A materialização da doutrina da proteção integral: do ECA ao SINASE**

Discutir a materialização do ECA sob a égide da Doutrina da Proteção Integral faz pensar no novo desdobramento econômico que o Brasil começa a enfrentar a partir da década de 1990: a política de governo neoliberal, a qual propunha um Estado mínimo para o enfrentamento da crise do capitalismo e, sobretudo, das novas expressões da questão social — ou seja, o Estado é obrigado a reduzir seus gastos, sendo os focos principais a saúde, a educação, a assistência social, as políticas públicas, os direitos sociais e uma maior equidade social.

Diante dessa realidade de “falência” do Estado de bem-estar social, vários estudos mostram que os adolescentes criminalizados são justamente os que antes foram privados de direitos fundamentais como educação, saúde, acolhimento familiar e comunitário. E ainda: a maioria desses adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa é daqueles que estão fora da escola e não contam com o apoio da família, muitas vezes apresentando sérios

problemas de saúde e ou dependência química, ou seja, aqueles que sofrem um recorrente processo de exclusão (CRAIDY, 2010).

E ainda:

Muitas vezes os adolescentes são ‘condenados’ a cumprirem medidas socioeducativas por problemas tipicamente juvenis, como brigas entre grupos ou por infrações resultantes da busca pela sobrevivência, como roubos ou serviço de tráfico de drogas, sem que nenhuma alternativa lhes seja apresentada durante o cumprimento da medida. Nesse sentido, pode-se afirmar que as medidas em nada diferem, no conteúdo, das penas a que são condenados os adultos (CRAIDY, 2010. p.55).

“A partir da comprovação do ato infracional, são aplicadas aos adolescentes medidas orientadas pela necessidade de processo socioeducativo, e não de simples sanção” (FREITAS, 2011. p. 34). Em outras palavras, as medidas socioeducativas devem ser aplicadas aos adolescentes de forma não só a responsabilizarem-nos pelo ato cometido mas também oferecerem-lhes condições necessárias de reinserção social a partir do desenvolvimento pessoal e social, visto que, segundo a lei, são pessoas em desenvolvimento.

De acordo com a Lei nº 8.069/90, o ECA define como “ato infracional” a conduta descrita como crime ou contravenção penal (Art. 103). Após ser verificada a prática do ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional ou qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI, referentes às medidas de proteção (Art.112). Além das medidas socioeducativas, o adolescente pode receber a medida acautelatória de internação provisória (também chamada de internação provisória), que será aplicada pela autoridade judicial em razão da gravidade do ato infracional e de indícios de materialidade. E ainda, dos Art. 115 ao Art. 124, o ECA traz uma nova forma de funcionamento e de execução da política socioeducativa, instituída em um princípio pedagógico que ofereça condições para a reinserção social (BRASIL, 1990).

O reconhecimento da complexa e desafiadora realidade recorrente das violações de direitos envolvendo adolescentes autores de ato infracional no Brasil — mesmo após o processo democrático instaurado pelo ECA — levou representantes governamentais e não governamentais a se reunirem para discutir sobre a construção de um novo parâmetro mais objetivo e mais justo capaz de evitar ou limitar a discricionariedade, de forma a reafirmar as diretrizes do Estatuto sobre a natureza pedagógica das medidas socioeducativas (BRASIL, 2006a).



Entre 2002 e 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, a Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH, o governo, a sociedade civil e especialistas na área se reuniram em um amplo diálogo nacional para sistematizar e construir um guia de implementação das medidas socioeducativas sustentadas nos princípios dos direitos humanos aos adolescentes, considerando sua situação “peculiar de desenvolvimento”, além de defender a ideia do alinhamento conceitual, estratégico e operacional, estruturado, principalmente, em bases éticas e pedagógicas. Somente em 2012 esse documento (SINASE) passa a ser reconhecido legalmente como um documento que apresenta os parâmetros, diretrizes, competências e responsabilidades para a execução das medidas socioeducativas (BRASIL, 2006b).

Segundo o guia de medidas socioeducativas desenvolvido pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção e Tratamento do Delincente - ILANUD (2004), a medida socioeducativa é considerada como uma resposta sancionatória do Estado quando se trata de um adolescente autor de ato infracional. Assim,

[...] a medida socioeducativa é sanção jurídico-penal, que cumpre tal qual a pena criminal o papel de controle social, procurando evitar a prática de novos atos infracionais por adolescentes e ao mesmo tempo diminuir a vulnerabilidade do próprio adolescente infrator ao sistema tradicional de controle (ILANUD, 2004, p.12).

Essas sanções ocorrem por intermédio dos programas socioeducativos executados pelo Estado ou por organizações não governamentais que, por meio da oferta de um conjunto de serviços e políticas sociais, devem favorecer alternativas que possibilitem o desenvolvimento, a reinserção e a reconstrução do seu projeto de vida.

A política socioeducativa tem um componente ainda mais específico e peculiar, pois corresponde ao conjunto de ações realizadas no âmbito do poder público, seja pela execução da política, seja por meio dos serviços ofertados no município. Dessa forma, é a partir da articulação entre a política socioeducativa e os diferentes campos das políticas públicas e sociais que será possível estabelecer a reinserção desse adolescente no convívio social sem que cometa reincidência. É preciso, portanto, compreender que a medida socioeducativa é a resposta sancionatória que o Estado dá para todos aqueles adolescentes que se encontram em conflito com a lei.

A partir de diversos diálogos realizados acerca da política de atendimento socioeducativo, o Estado, a sociedade civil e demais entidades ligadas a essa política contribuíram na elaboração de um documento que apresenta um conjunto de ordenados e princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e

administrativo, que envolvem todo o processo de apuração do ato. Sendo assim, esse sistema constitui uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei, que se correlaciona com os demais campos das políticas públicas e sociais.

Nesse papel de articulador, a incompletude institucional é um princípio fundamental norteador de todo o direito da adolescência que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços (BRASIL, 2006b). Dessa forma, é importante ter em vista que a política socioeducativa é apenas uma fatia dentre as demais ações políticas voltadas para os adolescentes no país, as quais devem estar articuladas com o Sistema de Garantia de Direitos, e esse sistema, a partir de uma perspectiva dinâmica, define uma série de mecanismos voltados à efetivação desses direitos.

Os princípios e diretrizes que estabelecem os mecanismos de articulação e efetivação dessas políticas são norteados de acordo com o que preconiza a CF/88 e o ECA, os quais estão diretamente direcionados a uma política de atendimento integral à criança e ao adolescente, incluindo o adolescente autor de ato infracional, tendo como referência de garantia de direitos a Doutrina da Proteção Integral, que é denominada por Sistema de Garantia de Direitos - SDG. De acordo com essas legislações, as ações dessas políticas devem ser desenvolvidas e executadas pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e também pela sociedade civil, tendo como princípio norteador três eixos básicos: Promoção, Defesa e Controle Social.

Nesse sentido, “O SINASE constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais” (BRASIL, 2006b, p. 23).

De acordo com Craidy (2010), sobre a materialização da doutrina da proteção integral,

Ainda que tenhamos avançado nos processos democráticos e no respeito aos direitos humanos, podemos afirmar que a tradição autoritária e mesmo arbitrária da história brasileira está longe de ser superada, mesmo no que diz respeito às crianças e aos adolescentes, hoje protegidos legalmente pelo ECA e por novas instituições de proteção. Não há dúvidas de que o ECA aumentou a consciência dos direitos e criou um movimento de renovação no atendimento às crianças e aos adolescentes, mas está longe de conseguir que a mentalidade educativa comande o processo em relação ao adolescente que comete ato infracional (CRAIDY, 2010, p. 62).

É certo que atitudes repressivas e autoritárias não constituem ações educativas ou socioeducativas, muito menos contributivas para o desenvolvimento desses sujeitos, pois essas atitudes fazem com que eles neguem sua dignidade, muitas vezes agravando a situação. É necessário que durante todo o processo do cumprimento da medida socioeducativa, desde a

apuração do ato infracional até o cumprimento da medida socioeducativa, esse adolescente tenha um tratamento justo, firme e respeitoso, pois só assim será um tratamento educativo capaz de contribuir para uma mudança no projeto de vida, conforme defende o SINASE.

Para Bobbio (1992), o problema da efetivação dos direitos do homem não é nem filosófico nem moral, mas sim um problema jurídico, cuja solução depende de certo desenvolvimento da sociedade, pois até mesmo as sociedades mais desenvolvidas colocam em crise os mais perfeitos mecanismos de garantia jurídica. Em suma, para “a aplicação da Doutrina da Proteção Integral no Brasil, o que se consta é que o país, o Estado e a sociedade é que se encontram em situação irregular” (SARAIVA, 2003a, p. 15 *apud* FUCHS 2009. p. 76). No capítulo seguinte faremos uma análise sobre a importância da intersetorialidade entre as diversas políticas do SGD para que os direitos dos adolescentes possam de fato se materializar.

## **4 AS POLÍTICAS SOCIAIS E O ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI**

A CF/88 (BRASIL, 1988) e o ECA (BRASIL, 2012a), conforme abordado no capítulo anterior, constituem importantes documentos normativos na defesa, promoção e garantia da proteção integral, trazendo alterações importantes no trato da questão infracional. É a partir desses documentos que crianças e adolescentes passam a ser considerados como sujeitos de direitos e prioridade absoluta na formulação de políticas públicas, estando esses direitos sob a responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade.

O ECA define em seu Artigo 86 que “a política 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, 2012a). Essa ação articulada e integrada entre as instâncias públicas governamentais e sociedade civil é denominada de Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGD. Nessa direção, o CONANDA, em 2006, edita a Resolução nº 113 que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No interior do SGD existem diversos subsistemas que tratam, de forma especial, de situações peculiares envolvendo as necessidades das crianças e dos adolescentes, incluindo adolescentes em conflito com a lei. Dentre outros subsistemas, incluem-se aqueles que regem as políticas sociais básicas, de assistência social, de proteção especial e de justiça voltados ao atendimento de crianças e adolescentes. É nesse contexto que se insere o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, desde a apuração, aplicação e execução da medida socioeducativa. Em razão da necessidade específica desse segmento, o sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo constitui um dos subsistemas do SGD para esse segmento, com o qual comunica e sofre interferência dos demais subsistemas internos, tais como saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública (BRASIL, 2006b).

### **4.1 O Sistema de Garantia de Direitos: a intersetorialidade entre as políticas sociais**

Em abril de 2006, a partir de uma deliberação conjunta entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, foi assinada a Resolução nº 113, que dispõe sobre os parâmetros para a

institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ao SGD compete:

Art. 2º Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (BRASIL, 2006a).

Diante desse novo sistema, as questões relacionadas à falta ou carência de recursos materiais e afetivos não são mais de responsabilidade e de atuação assistencial do sistema policial e judiciário, como era feito anteriormente pelo Código de Menores. Houve uma ruptura com o sistema menorista anteriormente vigente, baseado na doutrina da situação irregular, onde todas as ações contra o “menor” carente eram caso de polícia (PILOTTI; RIZZINI, 1995; PRIORE, 1996; SILVA, M. 2005). No atual momento, o CONANDA dispõe que:

§ 1º O Sistema procurará enfrentar os atuais níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica, que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos de crianças e adolescentes, consagrados nos instrumentos normativos nacionais e internacionais, próprios (Art.2º, § 1º *apud* BRASIL, 2006a).

Porém, a simples alteração legislativa não tem sido suficiente para mudar os antigos hábitos consolidados sob a cultura menorista, pois ainda há grandes desafios a serem enfrentados para a implementação e a efetivação dos direitos previstos no ECA. Na prática, o sistema de intersetorialidade entre as políticas públicas vem trabalhando de forma desarticulada e fragmentada apresentando sérios problemas no momento de implementação, pois esses diversos setores não se articulam para que se proponha um projeto comum de forma a alcançar a efetividade e eficácia dos serviços (BAPTISTA, 2012). A efetivação dessas ações depende de uma sólida articulação entre os diversos atores envolvidos nas ações, programas, projetos e serviços, para que assim se possa garantir o exercício da cidadania. Contudo, a efetividade e a eficácia da garantia desses direitos não dependem apenas dos mecanismos jurídicos, mas de uma intervenção dinâmica e de uma articulação lógica, intersetorial, interinstitucional, intersecretarial e também, quando necessário, intermunicipal. Para Baptista (2012),

Essa articulação deve levar à composição de um todo organizado e relativamente estável, norteado por suas finalidades. Esse tipo de organização configura um sistema, que se expande em subsistemas, os quais, por sua vez, ampliam-se em

outros subsistemas de menor dimensão cada qual com suas especificidades (BAPTISTA, 2012, p. 188).

Uma intervenção eficaz e articulada que envolva profissionais habilitados e em constante aprimoramento entre as políticas públicas destinadas SGD pode contribuir positivamente para a redução dos fatores de risco (baixa autoestima, depressão, consumo de drogas por membros da família ou do grupo de amigos e violência doméstica, entre outros), que são, muitas vezes, as principais causas do ato infracional. Fortalecer as potencialidades do adolescente, como a criatividade, voluntariado, responsabilidade e autonomia, entre outras, são condições essenciais para o sucesso da reorientação e reabilitação social desses jovens e para sua reinserção no convívio social.

É importante que, para a integração entre as instituições participantes, haja um planejamento das ações a fim de que estas não se percam ao longo do caminho, pois serão encontrados muitos obstáculos até que se chegue ao objetivo esperado. Assim, nessa ação integrada entre os diferentes setores da política, é necessário que haja organização, reflexões, diálogo e conexão entre os diversos setores, de forma a fortalecer as iniciativas das suas diferentes dimensões, definindo claramente o papel dos atores sociais envolvidos, “situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados; integralidade da ação, conjugando transversal e intersetorialmente as normativas legais, as políticas e as práticas, sem conformar políticas ou práticas setoriais independentes” (BAPTISTA, 2012, p. 188).

Antes das ações, é necessário que os eixos estratégicos estejam esclarecidos, principalmente sobre a importância da integralidade das ações, das normativas legais, das políticas e das práticas, em face de determinada questão-foco, que precisa estar articulada como uma totalidade complexa, e esse sistema deve estar interligado entre os diferentes conjuntos de sistemas espacial e setorial, pois nenhuma instituição pode alcançar seus objetivos sem a contribuição das outras instituições (BAPTISTA, 2012).

Nessa ação integrada e preciso ter clareza de que existe uma *assimetria* dinâmica, em razão da especificidade das responsabilidades das diferentes instituições participantes. É essa assimetria que determina a hegemonia no direcionamento das ações a serem realizadas: é a questão considerada eixo de cada um dos diferentes momentos da atuação que irá definir a instituição (ou o profissional) que deverá ser responsável pela unidade desse direcionamento (BAPTISTA, 2012, p. 189).

Para que exista uma ação integrada entre os serviços, é importante que haja pactos, reflexões e debates entre os diversos setores de garantia de direitos para que todos os atores envolvidos possam construir um atendimento amplo e integral, capaz de dar conta de atender as demandas apresentadas pelos adolescentes.

O SGD trabalha com três princípios norteadores — ou eixos básicos fundamentais para o atendimento das demandas postas cotidianamente na sociedade —, sendo elas: Promoção, Defesa e Controle Social.

O primeiro eixo refere-se ao *Eixo da Defesa dos Direitos Humanos*, o qual diz respeito aos órgãos públicos responsáveis em defender os Direitos Humanos e também prestar proteção jurídico-social. Nele estão os órgãos públicos judiciais; Ministério Público, especialmente as Promotorias de Justiça, as Procuradorias Gerais de Justiça; Defensorias Públicas; Advocacia Geral da União e as Procuradorias Gerais dos Estados; polícias; Conselhos Tutelares; ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos.

O segundo é o *Eixo da Promoção dos Direitos*, e refere-se às políticas de atendimento dos direitos humanos de adolescentes e crianças,<sup>19</sup> sendo essas políticas operacionalizadas por meio de três tipos de programas, serviços e ações públicas: 1) serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, política de atendimento dos direitos humanos de adolescentes; 2) serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e; 3) serviços e programas de execução de medidas socioeducativas.

O último princípio norteador é o *Eixo do Controle e Efetivação dos Direitos*, que diz respeito às instâncias públicas de controle da efetivação das políticas. Dentre essas instâncias estão os conselhos dos direitos de crianças e adolescentes; conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; conselhos tutelares<sup>20</sup> e os órgãos e poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal. Além disso, deve estar claro que o controle social também deve ser exercido soberanamente pela sociedade civil, por meio das suas organizações e articulações representativas.

Esse último eixo está relacionado a um dos principais instrumentos de controle e fiscalização social, pois é por meio dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente<sup>21</sup> que se torna possível uma forma de governo horizontal, onde haja condições

---

<sup>19</sup> Importante registrar que o público-alvo no SGD, descrito nos marcos normativos e regulatórios, inclui as crianças e os adolescentes. Contudo, por estarmos tratando de um segmento de estudo específico, que são os adolescentes em conflito com a lei, não estamos fazendo referência ao segmento de crianças (mas entendendo que elas também compõem o segmento de ação desses direitos).

<sup>20</sup> As redes dos Conselhos Tutelares e de Direitos, em Santa Catarina, ainda estão em expansão e há muito o que avançar para que ambos se reconheçam na mesma luta pela proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, tendo em vista que há uma série de mudanças sociais, políticas e administrativas a serem concretizadas, porém não impossíveis de serem alcançadas.

<sup>21</sup> A Lei nº 8.242, de 1991, cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão paritário, normatizador e regulador da política da infância e juventude. De acordo com o artigo 88, inciso II do ECA, recomenda-se que haja a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação

necessárias à participação da população e efetivação da cidadania sob o cumprimento dos direitos e controle dos fundos destinados às respectivas políticas, ou seja, espaços de importantes decisões e de integração dos indivíduos e políticas.

Assim, a partir da realidade, a política deve ser elaborada pelo Conselho de Direitos e, com base nessa política, e, então elaborado o plano de ação ou plano de trabalho, como metas, prazos, responsabilidades e recursos. Este, sobretudo, delibera e controla as ações, para que não corra o risco de se tornar mero organismo homologatório dos planos e ações governamentais. Elaborar uma política de atendimento pressupõe a articulação de todo o sistema socioeducativo em relação à execução das medidas previstas. O papel que os Conselhos de Direitos assumem a partir do novo marco legal traz uma nova sociabilidade política, quando esses adentram os processos e mecanismos que possibilitam que a problemática em relação ao atendimento socioeducativo tome força pública e se insira na cena política, fazendo assim com que uma demanda social se transforme em demanda política (FUCHS, 2009, p. 89).

Para alcançar essa eficácia nas ações, basta que a transversalidade dos debates e ações dos diversos atores envolvidos no SGD estejam mutuamente correlacionadas em prol de um mesmo objetivo: a garantia dos direitos da criança e do adolescente e sua proteção integral. Somente assim poderá ser desenvolvida uma abordagem integral e articulada de forma a fortalecer as iniciativas das suas diferentes dimensões.

Baptista (2012) salienta que as *instituições educativas* integram outro importante eixo no Sistema de Garantia de Direitos, sendo responsáveis pela disseminação do debate e da contextualização da cidadania acerca de uma perspectiva crítica e simétrica sobre os direitos. É por meio das instituições educativas que se torna possível a disseminação do conhecimento dos direitos e deveres e, conseqüentemente, o exercício da cidadania, de forma que aprendam a respeitar e reivindicar, não só pelos direitos individuais como também coletivos, e assim construir uma cultura de cidadania, na qual a exigibilidade e o respeito aos direitos humanos sejam princípios fundamentais. Dessa forma, a mídia torna-se um aliado importante nessa disseminação da cultura dos direitos.

A inclusão de mais esse eixo poderá constituir-se em uma estratégia primordial, por um lado, para difundir uma cultura de promoção, defesa e garantia de direitos e, por outro, para mobilizar a sociedade em favor da efetivação desses direitos em parceria com os demais eixos do sistema, de modo articulado, integral e integrado. Poderá viabilizar também um enfrentamento positivo de muitas das dificuldades que se colocam para a materialização de propostas inovadoras, já experimentadas em outros espaços nacionais (ou mesmo internacionais), fornecendo condições para a construção de argumentos favoráveis à superação de conservadorismos na subjetividade da sociedade brasileira (BAPTISTA, 2012, p. 196).



De acordo com o que foi exposto no capítulo anterior sobre os três tipos de políticas sociais (preventiva, compensatória e redistributiva) e o que foi dito neste capítulo, é fundamental se ter clareza sobre a importância dessas políticas sociais no campo da intervenção socioeducativa destinada aos adolescentes em conflito com a lei. Se, na perspectiva preventiva, a partir dessas políticas, não for dada a devida atenção a esses adolescentes, é muito provável que, no futuro, seja necessário que se desenvolvam políticas curativas que apareçam para “reparar” as fragilidades e danos causados pela falta de políticas básicas no início do desenvolvimento da vida desses adolescentes, como, por exemplo, as políticas de atendimento socioeducativo, as quais serão detalhadas adiante.

#### **4.2 O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE: parâmetros para a integração entre as políticas públicas e sociais**

Após a “Era FUNABEM”, mesmo com a vigência do ECA, não tínhamos uma política de atendimento socioeducativo destinada aos adolescentes suspeitos e/ou em conflito com a lei que pudesse direcionar a execução das medidas socioeducativas de modo a garantir um alinhamento estratégico, operacional e pedagógico no trato da questão da execução das medidas socioeducativas fundamentadas na Doutrina da Proteção Integral.

Visando concretizar os avanços trazidos na normativa constitucional e infraconstitucional em relação à efetiva cidadania dos adolescentes em conflito com a lei, o CONANDA; a Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH/PR, em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude - ABMP e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente - FONACRIAD realizaram encontros estaduais em cinco regiões brasileiras e um encontro nacional com juízes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de programas de atendimento, com o objetivo de discutirem a proposta de Lei de Execução de medidas socioeducativas da ABMP e discutir a prática pedagógica que vinha sendo desenvolvida pelos diferentes programas socioeducativos. Esses encontros visaram subsidiar o CONANDA na criação de parâmetros e diretrizes para a execução das medidas socioeducativas. Em 2004, a SEDH-PR, por meio da Subsecretaria de Promoção dos direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA, juntamente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, sistematizaram e organizaram o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE (BRASIL, 2006b).

Nesse contexto, em 11 de dezembro de 2006, o CONANDA publicou a Resolução nº 119, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Nesse caminho, de 2007 até 2012 tramitou no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.627/2007, que tratava dos sistemas de atendimento socioeducativo e regulamentava a execução das medidas destinadas ao adolescente, em razão de ato infracional. Somente em 2012 o SINASE passou a ser Lei Federal, sob o nº 12.594/2012. O SINASE, segundo o documento político-pedagógico (BRASIL, 2006b, p. 22), é um “conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa”, de forma a garantir a cidadania e conduzir a um espaço que garanta a dignidade humana desses adolescentes (BRASIL, 2006b, p. 22). E mais, constitui-se (o SINASE) de uma política pública destinada à inclusão do adolescente suspeito e/ou autor de ato infracional

[...] que se correlaciona com demandas e iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais, entre elas a assistência social, trabalho, educação, segurança pública, saúde, cultura, esporte, lazer, entre outras. Essa intersectorialidade (interface) entre as diferentes políticas e sistemas públicos exige que se ‘coadune responsabilização e satisfação de direitos’ (BRASIL, 2006b, p. 23).

Ainda, “O SINASE, como um sistema integrado, articula os três níveis de governo para o desenvolvimento desses programas de atendimento, considerando a intersectorialidade e a corresponsabilidade da família, da comunidade e do Estado” (BRASIL, 2006b p. 14).

Nesse sentido, o SINASE busca o desenvolvimento de ações integradas e que levem em consideração as peculiaridades que cercam o atendimento dos adolescentes autores de ato infracional, conforme descrito no documento político-pedagógico: “Entre as ações que podem favorecer o desenvolvimento da articulação, destacam-se: estímulo à prática da intersectorialidade[...]” (BRASIL, 2006b, p. 23). Sua implementação “objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Defende, ainda, a ideia dos alinhamentos conceitual estratégico e operacional, estruturada, principalmente, em bases éticas e pedagógicas” (BRASIL, 2006b, p. 16).

Contudo, como ressalta Fuchs (2009),

‘A responsabilidade constitucional e infraconstitucional’ pela execução da medida de processual cautelar, ou internação provisória e de responsabilidade do Estado, a cargo dos poderes executivos estaduais. Entretanto, a realidade em alguns estados brasileiros denota a dificuldade dos entes federados no que diz respeito às relações federativas, principalmente quanto à articulação da política de atendimento com as

demais políticas públicas e sociais, bem como nas relações intergovernamentais (FUCHS, 2009, p. 85; grifo nosso).

Muito embora o SINASE defenda a articulação entre as diferentes políticas públicas e sociais no atendimento socioeducativo, é flagrante a dificuldade de se manter um alinhamento institucional que assegure a execução tanto das medidas socioeducativas quanto da medida de internação provisória dentro dos princípios e diretrizes do Sistema de Garantia de Direitos, ou seja, a ação integrada e articulada da política de atendimento socioeducativo para que os direitos desses adolescentes sejam realmente garantidos. A não realização das ações de forma articulada e intersetorial entre os diferentes programas/projetos socioeducativos trazem danos concretos no cumprimento da medida socioeducativa e da internação provisória nos princípios garantidores dos direitos humanos. Sobre isso, é importante a reflexão trazida por Fuchs (2009), quando afirma que os relatórios e intervenções realizados por técnicos de diferentes programas de atendimento socioeducativo, que vão desde a internação provisória até as medidas privativas e/ou não privativas de liberdade, normalmente não são socializados de forma articulada entre as outras instituições socioeducativas em que o adolescente passará, sendo necessário realizar a cada entrada em um programa socioeducativo uma nova abordagem com o mesmo sujeito, tanto em relação ao adolescente quanto à sua família.

Os adolescentes autores de ato infracional ou suspeitos de autoria de ato infracional, como no caso dos adolescentes em programas de internação provisória, têm privado unicamente o seu direito de ir e vir, devendo seus demais direitos serem assegurados, conforme preveem os Artigos 227 da CF/88 e ECA, sobretudo porque o SINASE (BRASIL, 2006b) objetiva o desenvolvimento de uma política e de uma ação socioeducativa sustentadas nos princípios dos direitos humanos.

O SINASE ainda apresenta alguns parâmetros a serem seguidos no que se refere ao atendimento ao adolescente, que deve ser pautado em um trabalho pedagógico e não mais na mera punição e/ou coerção, como previa o antigo Código de Menores. Esse atendimento pedagógico deve estar diretamente relacionado com o que preconiza o ECA sobre a proteção integral ao adolescente: estar guiado pelo princípio da inclusão social. Como já vimos anteriormente, essa inclusão deve ser garantida por meio do Sistema de Garantia de Direitos, que se dá pela assistência integral ao adolescente, especialmente mediante políticas públicas que atendam e garantam os direitos fundamentais previstos no ECA, tais como saúde, educação, lazer, esporte, cultura e convívio comunitário, entre outros.

Para a concretização dessa proteção integral ao adolescente em conflito com a lei, é necessário que as ações estejam incluídas nas três esferas de governo: estadual, distrital e municipal<sup>22</sup> e respaldadas pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como em todos os planos, políticas e programas específicos de atenção a esse público, de forma que a distribuição das responsabilidades e competências para a concretização dos direitos básicos esteja discriminada na pasta de cada um dos entes federativos de seus órgãos. “Contudo, é indispensável a articulação das várias áreas para maior efetividade das ações, inclusive com a participação da sociedade civil” (BRASIL, 2006b, p. 23).

Dessa forma, é importante que todos os setores e instituições que fazem parte do SGD trabalhem em conjunto e em prol do mesmo objetivo, tendo em vista que todas as ações socioeducativas contribuam para a formação desses adolescentes, de modo que venham a ser cidadãos autônomos e solidários, capazes de refletir e considerar o ato infracional impróprio e desrespeitoso em relação aos contratos sociais estabelecidos e aos direitos de todas as pessoas da sociedade e, assim, fazer suas próprias escolhas.

O SINASE, além de se referir à aplicação de medidas socioeducativas, em seu documento também propõe parâmetros de seleção das pessoas que trabalharão com os adolescentes; parâmetros arquitetônicos; organização funcional das unidades socioeducativas; gestão e financiamento das obras; monitoramento e posterior avaliação das entidades, considerando condições básicas de salubridade, acessibilidade, conforto e, principalmente, parâmetros da gestão pedagógica.

Entre as diversas ações que o SINASE propõe, a mais importante ainda continua sendo o estímulo à prática da intersetorialidade entre os diversos setores das políticas públicas que compõem a Doutrina da Proteção Integral ao adolescente. Em seus respectivos níveis, é importante que haja, além da articulação entre as políticas públicas e sociais básicas, uma forte articulação entre os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares, pois estes são importantes órgãos responsáveis pelo controle, gestão, supervisão e avaliação das demais políticas e serviços que estão garantidos legalmente.

O acesso às políticas sociais é indispensável ao desenvolvimento dos adolescentes, dando-se, preferencialmente, por meio de equipamentos públicos o mais próximos possível do local de residência do adolescente (pais ou responsáveis) ou do cumprimento da medida socioeducativa. A medida de internação e a internação provisória

---

<sup>22</sup>Art. 2º: O SINASE será coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento ao adolescente ao qual seja aplicada medida socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos desta Lei. (BRASIL, 2012b).

levam, na maioria das vezes, à necessidade de satisfação dos direitos no interior das unidades de atendimento, pelo fato de os adolescentes estarem privados de sua liberdade. No entanto, quando possível, é importante que esses atendimentos possam ser realizados em núcleos externos, proporcionando a integração com a comunidade, trabalhando os preconceitos que pesam sobre os adolescentes na medida socioeducativa e na internação provisória (BRASIL, 2006b, p. 24).

Para proteger e assegurar os direitos dos adolescentes em conflito com a lei e ainda para que seja enfrentado esse fenômeno, há uma rede de atendimento que, teoricamente e em entrelinhas, opera as ações voltadas às famílias e aos adolescentes que se encontram em cumprimento de medida socioeducativa. Essas ações e garantias estão estendidas aos adolescentes que se encontram também em internação provisória (acautelamento provisório), conforme bem aponta ILANUD (2004):

Considerando-se os prejuízos que a privação de liberdade ocasiona na vida de um adolescente, ainda mais numa fase em que sequer há juízo de culpabilidade, a internação provisória é regida pelos mesmos princípios constitucionais da medida socioeducativa de internação. Isto significa que os jovens que cumprem a internação provisória possuem os mesmos direitos daqueles que cumprem uma medida de internação, e que as obrigações dos estabelecimentos que atendem adolescentes internados a título provisório e definitivo são coincidentes (ILANUD, 2004, p. 106).

Muito embora os marcos normativos e regulatórios determinem a forma de atuação e execução das medidas socioeducativas e também da internação provisória, atualmente no Centro de Internação Provisória do município de Florianópolis (SC), nomeado de Plantão de Atendimento Inicial - PAI, a realidade pedagógica não se encontra totalmente de acordo com o que prevê o SINASE.<sup>23</sup> O programa conta com atendimentos semanais feitos pela equipe técnica, que é composta por uma assistente social e uma psicóloga (há também uma pedagoga que participa apenas do atendimento inicial, ou seja, quando o adolescente chega à instituição). Em turnos separados (matutino e vespertino), durante quatro vezes por semana e duas horas por dia, são praticadas atividades pedagógicas, onde o professor realiza apenas atividades de reforço escolar e, quando necessário, de alfabetização. Uma vez por semana, são feitas atividades com cerâmica e, uma vez por mês, há apresentação de filmes pela ONG “Cine Pipoca Lagoa Social”. Durante os horários restantes, os adolescentes passam a maior parte do tempo trancados em suas “celas” sem nenhuma atividade. As visitas dos familiares são realizadas a cada duas vezes por semana (quartas-feiras e domingos), e apenas na primeira visita é exigido o contato com a equipe técnica para entrevista e, posteriormente, a

---

<sup>23</sup> Essas informações puderam ser dadas com precisão, pois realizamos nosso estágio obrigatório no programa, vivenciando a realidade institucional com bastante intensidade.

liberação para visita. Fora isso não há mais nenhum outro tipo de articulação ou intersectorialidade com as outras redes do SGD.

Compreender como a intersectorialidade tem sido realizada no cotidiano do atendimento socioeducativo destinado aos adolescentes que se encontram em internação provisória será o desafio a ser desenvolvido no capítulo 5, quando realizaremos com maior detalhamento — a partir dos instrumentos de coleta de dados definidos na metodologia deste trabalho — como tem sido na prática realizada, pois, conforme afirmado no SINASE (BRASIL, 2006b, p. 23), “Neste papel de articulador, a incompletude institucional é um princípio fundamental norteador de todo o direito da adolescência, que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços”.

Visando ao aprofundamento da discussão sobre a intersectorialidade entre a política de atendimento socioeducativo e as demais políticas, mais especificamente sobre a política de assistência social, na garantia e materialização de direitos preconizados aos adolescentes que se encontram suspeitos e/ou em cumprimento de medida socioeducativa, é necessário que se discuta com um pouco mais de detalhes os conceitos dessa política e de que forma ela define nos seus marcos regulatórios o atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

#### **4.3 A Política de Assistência Social e o atendimento ao adolescente em conflito com a lei**

A CF/88 trouxe os primeiros avanços referentes à Assistência Social como um direito universal e não contributivo, assim como consta nos Arts. 203 e 204. É, a partir desse momento, que a assistência social brasileira pode visualizar a diferença entre assistencialismo e assistência.

Assim, a assistência social, sendo reconhecida como um direito do cidadão e um dever do Estado, passou a endossar o exercício da cidadania no país, legitimando-se como política pública social, “como política não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 2004, p. 25). Assim, a política de assistência social institui-se como uma política voltada para aqueles que dela necessitam. Articulada a outras políticas do campo social e inserida na Seguridade Social, ela passa a ter caráter de proteção social:

A partir de então, a assistência social brasileira deixou de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo, da mesma forma que os demandantes dessa assistência deixaram de ser meros clientes de uma atenção assistencial espontânea – pública e privada – para transformarem-se em sujeitos detentores do direito à proteção devida pelo Estado (PEREIRA, 1996, p. 99).

Assim, a rede reforça a atuação mais extensa e multidisciplinar de um conjunto de atores de diversas instituições e que têm o mesmo objetivo. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS,

As ações da política de assistência social são organizadas para promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a capacidade de proteção da família, a autonomia e o protagonismo dos indivíduos, famílias e comunidades (BRASIL, 2008, p. 35).

Ou seja, seu objetivo é promover a proteção e o amparo aos cidadãos menos favorecidos, tanto por sua condição financeira, quanto por sua frágil condição social, como é o caso dos portadores de deficiência, das crianças, dos adolescentes, das gestantes e dos idosos.

A partir de então, fez-se necessário criar um instrumento que regulamentasse e detalhasse as diretrizes, objetivos, ações e funcionamento da Assistência Social que estavam dispostos nos Artigos 203 e 204 da CF/88. Em dezembro de 1993, pela Lei nº 8.742, foi publicada a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que preconiza as novas ações dessa política. A partir de então, a política de assistência social começa a emergir e necessitar de novos avanços referentes às diretrizes de ações.

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

Diante da necessidade de sistematização na implantação e implementação da Política de Assistência Social em todo o território brasileiro, foi aprovada, a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2004, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (BRASIL, 2004). No ano seguinte, 2005, criou-se o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que apresentava os instrumentos necessários de operacionalização da LOAS e da PNAS, estabelecendo claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa, com ênfase na forma de gestão descentralizada e participativa, articulação dos esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e financiamento da política, e ainda a tipificação dos serviços socioassistenciais prestados.

A novidade trazida pelo SUAS é a preocupação de materializar os princípios da LOAS. Ao se apresentar como um sistema público não contributivo, participativo e descentralizado, capaz de organizar em todo o país a gestão das atividades preconizadas pela Assistência Social, o SUAS define a família e o território como referenciais de atuação. Também define seus eixos estruturantes, ou seja, as direções que são estabelecidas para sua condução por meio de princípios, como matricialidadesociofamiliar,<sup>24</sup> territorialização, gestão pública, alcance dos usuários, descentralização, financiamento compartilhado, controle social, relação democrática entre Estado e sociedade civil, participação popular e política de recursos humanos, assim como informatização, sistematização, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2004).

A PNAS se integra às políticas setoriais, enfrentando as desigualdades socioterritoriais e atendendo as contingências sociais com vistas à universalização dos direitos de cidadania. Seu objetivo é fornecer serviços, programas, projetos e benefícios da proteção social básica e/ou especial a famílias e grupos que deles necessitem; em área urbana e rural, contribuir para a inclusão e equidade dos indivíduos e grupos no acesso a bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais e, nas ações da assistência social, assegurar a matricialidadesociofamiliar e a convivência comunitária (BRASIL, 2004).

O público-alvo<sup>25</sup> da política de assistência social caracteriza-se por famílias e indivíduos com vínculos afetivos fragilizados ou inexistentes; com identidade estigmatizada em termos de etnia, cultura e sexualidade; excluídos pela pobreza; que sofrem diversas formas de violência familiar; com inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho e desvantagem pessoal resultante de deficiências, dentre outros aspectos.

A assistência social assegura a Proteção Social Básica - PSB e a Proteção Social Especial - PSE de média e alta complexidade. A proteção social básica se destina à prevenção de situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições às quais indivíduos e/ou famílias estejam submetidos. Os serviços, programas, projetos e benefícios visam fortalecer vínculos familiares e/ou comunitários, ou seja, a proteção básica se destina àqueles que estão em situação de vulnerabilidade, mas que não têm os direitos violados (BRASIL, 2004).

---

<sup>24</sup>Matricialidadesociofamiliar: eixo estruturante do SUAS que, previsto na LOAS, tem na família o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social.

<sup>25</sup> Público-alvo: indivíduos ou grupos a quem a assistência social direciona suas ações, com prioridade para os que estejam em condições de vulnerabilidade, condições de desvantagem pessoal e/ou circunstanciais e conjunturais.



A Proteção Social de média complexidade compreende o acompanhamento sistemático de seus usuários, sendo voltada para indivíduos e/ou famílias que tiveram seus direitos violados, mas que mantêm os vínculos familiares e comunitários. O Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS é equipamento social de utilidade pública que presta atendimento específico dirigido às situações de violação de direitos. Os serviços da PSE de média complexidade compreendem: Serviço de Orientação e Apoio Sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade às pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio aberto: Prestação de Serviço à Comunidade - PSC e Liberdade Assistida - LA (BRASIL, 2004, p. 38).

Na Proteção Social de alta complexidade estão previstos serviços de atendimento integral que garantam alimentação, higienização, moradia e trabalho protegido. Nessas situações em que se caracteriza a violação de direitos, os serviços são oferecidos diretamente pelo poder público, uma vez que o indivíduo se encontra com os vínculos familiares e comunitários rompidos, apresentando situação de ameaça. São eles: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; medidas socioeducativas restritivas de liberdade: semiliberdade e as medidas privativas de liberdade, como internação e a internação provisória e trabalho protegido (BRASIL, 2004).

Conforme descrito acima, as medidas socioeducativas em meio aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade são executadas como serviço de proteção especial de média complexidade da política de assistência social, tendo, portanto, suas ações e serviços definidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).

Em relação às medidas de internação, internação provisória e semiliberdade, a PNAS classifica-as no contexto da Proteção Social Especial de alta complexidade.

As ações e serviços voltados a esse segmento, como a assistência social, atuarão de forma articulada e intersetorialmente, garantindo “a todos aqueles que dela necessitem” a inclusão e equidade no acesso a bens e serviços socioassistenciais.

Partindo do entendimento do objetivo e público-alvo da PNAS, somado ao que preceitua o SGD e o SINASE, os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa privativa e restritiva de liberdade e aqueles em internação provisória são potenciais públicos-alvo das ações e serviços da assistência social, seja nos serviços executados pela própria política, seja em articulação intersetorial entre as diferentes políticas públicas e sociais.

Não há nos marcos regulatórios da Assistência social — como, por exemplo, na Tipificação Socioassistencial — definições claras, além daquelas descritas na PNAS, mesmo passados quase dez anos de vigência da Política de Assistência Social e 22 anos de promulgação do ECA, sobre qual é como será a contribuição da Assistência Social nesses espaços de atendimento socioeducativo. O que se depreende a partir das Resoluções nº 113 e 119 do CONANDA e da Lei 12.594/2012 - SINASE é que a Política de Assistência se configura numa importante e necessária política pública que se destina a incluir os adolescentes em conflito com a lei e que estejam submetidos à internação provisória e/ou ao cumprimento de medida socioeducativa.

Destacamos, após análise dos documentos normativos e regulatórios da Assistência Social, três momentos em que a Tipificação Nacional dos serviços Socioassistenciais menciona nas entrelinhas essa articulação, não deixando claro como esse serviço deva ser executado.

Num primeiro momento, a Tipificação menciona que o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa está no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, executado no CREAS, que descreve como parte dos usuários aqueles indivíduos que se encontram afastados do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção, o que inclui os adolescentes privados de liberdade. De acordo com a descrição desse serviço na tipificação, ele tem a função 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 a 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).

Em outro momento, a Tipificação menciona que o atendimento aos usuários do serviço PAEFI deve estar fundamentado no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias, e que deve articular-se com as demais atividades e atenções prestadas às famílias dos demais serviços socioassistenciais, além das diversas políticas públicas e os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos - SGD. Assim se garantiria um atendimento imediato que pudesse tomar providências necessárias para a inclusão da família e seus membros nos diferentes serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito, prevenindo, dessa forma, a reincidência da violação de direitos (BRASIL, 2009).

O outro momento em que a Política de Assistência Social refere-se ao adolescente em conflito está descrito na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, preconizando pela PNAS que é dever do Estado a garantia de “proteção integral — moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário”. Nesse entendimento, os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) fazem parte como usuários descritos pela política.

De acordo com o SINASE, o acesso às políticas sociais é indispensável ao desenvolvimento dos adolescentes. Para os que estão sob medida de internação (seja provisória ou decorrente da sentença) há a necessidade de satisfação dos direitos no interior das unidades de atendimento, mesmo que estejam em acautelamento provisório, pois o SINASE deixa claro que: “[...] é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios jurídico, político e pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução da medida socioeducativa [...]” (BRASIL, 2006b, p. 22).

A Lei 12.594/2012 estabelece como obrigatoriedade, com prazo legal determinado, a elaboração do Plano Individual de Atendimento - PIA, que deve ser elaborado mesmo no período de acautelamento provisório de 45 dias. Sua elaboração possibilitará que “a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, dar-se-á por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento” (Art. 1º inciso II *apud* BRASIL, 2012b).

Não menos importante é a competência que deve ter a equipe profissional (técnicos, agentes e demais funcionários) para que prevaleça a efetivação dos direitos desses adolescentes, a qual deve ser garantida por meio de um atendimento pedagógico e que possa se articular com as diversas políticas que compõem o SGD. Dessa forma, faz-se necessário que todos os atores envolvidos na política socioeducativa estejam trabalhando em prol de um mesmo objetivo e desenvolvendo um trabalho que atinja as múltiplas dimensões da vida desses adolescentes, despertando suas potencialidades no intuito de refletirem sobre o ato cometido e estilo de vida que estão seguindo. Conseqüentemente, a partir dessas reflexões e da proposta de ampliação de suas relações com a comunidade e com as políticas públicas que os cercam, admite-se a possibilidade da capacidade reflexiva desses adolescentes para fazerem escolhas a partir dos valores socialmente aceitos para assim retornarem definitivamente ao convívio social de forma saudável. A partir desse novo modelo de

atendimento, é possível que se rompa com os velhos padrões punitivos, coesivos, autoritários e de controle social realizados nas antigas FEBEMs pelo Código de Menores (VOLPI, 1997).

Tendo em vista o que foi dito anteriormente sobre políticas públicas e sociais e considerando que o ato infracional possui causas multifatoriais, é importante que se faça uma intervenção multidisciplinar e interdisciplinar no âmbito das áreas de conhecimento, intersetoriais e interinstitucionais e entre as instituições e programas.

Segundo Wacquant (2003), acerca das políticas preventivas,

[...] seu alvo é fortalecer o processo de redefinições de formas e conteúdos da ação do Estado: o Estado keynesiano, que foi veículo histórico da solidariedade e cuja missão era fazer frente aos ciclos e os efeitos danosos do mercado garantindo o 'bem-estar' e a redução das desigualdades, e sucedido por um Estado darwinista que transforma a competição em fetiche e celebra a irresponsabilidade individual (cuja contrapartida e a irresponsabilidade social) recolhendo-se as suas funções soberanas de 'lei e ordem', elas mesmas hipertrofiadas (WACQUANT, 2003, p. 77).

Para o autor, a fim de se romper com Estado penal e a ditadura sobre os pobres, “o melhor meio de diminuir o papel da prisão é, uma vez mais e sempre, fortalecer e expandir os direitos sociais e econômicos”, pois só assim com uma sociedade mais justa e democrática, com a garantia dos direitos fundamentais a todos os cidadãos, é que poderemos pensar em uma sociedade mais segura e com menores índices de criminalidade, principalmente no que se refere ao adolescente.

Pensando na intersetorialidade entre a política de atendimento socioeducativo e a política de assistência social, que são duas políticas ligadas ao SGD, é importante ter em vista, nesse caso, a relação dos familiares com o adolescente, haja vista que ele se encontra privado de liberdade.

Conforme visto anteriormente nesta seção, segundo os novos conceitos e base de organização da PNAS, a matricialidade sociofamiliar é um importante conceito a ser trabalhado, pois a família passa ser o principal foco de acompanhamento, e não mais o indivíduo unicamente.

Assim, pode-se compreender a valorização da convivência familiar e comunitária, a intersetorialidade com outras políticas públicas (saúde, educação, cultura, esporte, emprego, habitação) e os serviços de proteção social básica e especial voltados para a atenção à família, os quais são executados preferencialmente pelos equipamentos públicos próprios (CRAS/CREAS), mas também podendo ser executados em parceria com as entidades não governamentais de assistência social que constituem a rede socioassistencial do município. É importante que se faça um trabalho conjunto com esses adolescentes e seus familiares para que se fortaleçam os vínculos e suas relações — muitas vezes, eles estão fragilizados ou até

mesmo rompidos — a fim de que adolescentes e família possam vislumbrar um novo padrão de convivência mais saudável e harmonioso, fazendo com que essa fragilidade de convivência não venha a ser o principal alvo de influência para o cometimento do ato infracional.

A partir do estudo proposto, discutiremos no próximo capítulo como os profissionais envolvidos com a política de atendimento socioeducativo compreendem o significado da intersetorialidade e o seu papel na articulação com o SGD no processo de internação provisória, e quais são os limites e os desafios encontrados por esses profissionais para que se concretizem os direitos preconizados na CF/88, ECA e SINASE.

## 5 ATENDIMENTOSOCIOEDUCATIVO EM INTERNAÇÃO PROVISÓRIA EM FLORIANÓPOLIS: A INTERSETORIALIDADE NA PRÁTICA

A problemática que envolve os adolescentes em conflito com a lei se constitui como manifestação evidente da questão social brasileira — conforme discutido nos capítulos anteriores —, sendo parte constitutiva das relações sociais capitalistas, apreendida como expressão ampliada da desigualdade social.

Segundo Rocha (2002) e Fuchs (2004 e 2009), em sua maioria, os adolescentes em conflito com a lei que se encontram em internação provisória e/ou cumprindo medida socioeducativa sofrem de “déficit de integração” (CASTEL, 2000) na educação, na cultura, nas relações sociais primárias, no trabalho/ocupação, na moradia, entre outros. Privados de participar de certo número de bens sociais, esses adolescentes acabam por incluir-se socialmente por meio da ilegalidade. São, em sua maioria, do sexo masculino, negros/pardos, pobres, com baixa escolarização (e distorção série/idade muito alta), com raríssimas oportunidades de inclusão no trabalho, muito comprometidos com as drogas e com o mercado ilegal delas. Muito embora sejam vinculados às suas famílias, que sobrevivem com baixa renda *per capita* familiar, possuem vínculos fragilizados. E é nesse contexto que as alternativas públicas devem construir as possibilidades reais da experiência e vivência dos direitos, incluindo aqueles adolescentes em conflito com a lei e/ou suspeitos de autoria de ato infracional, submetidos à medida de internação e/ou às medidas socioeducativas.

Segundo Fuchs (2009), os programas e/ou as instituições socioeducativas possuem responsabilidadesde oportunizar alternativas e saídas concretas para os adolescentes, pois os processos de exclusão social em que convive a maioria deles, antes de iniciarem o cumprimento da medida socioeducativa, têm uma simetria grande com a trajetória das práticas infracionais.

Pensando nas respostas públicas que devem ser dadas para essa problemática, a autora afirma que:

É certo que os programas de medidas socioeducativas, incluído a medida de internação provisória, não possuem sozinhos a responsabilidade de propor alternativas para todas as necessidades acumuladas e não satisfeitas no transcurso da vida dos adolescentes em conflito com a lei, mas eles têm sim a responsabilidade de fazer mediações capazes de aproximar os adolescentes de outra opção pessoal, familiar e social que não aquela que contribuiu para sua entrada no sistema de justiça e, sobretudo, à sua conexão direta com o mundo público dos direitos de cidadania. Se não for assim, não se justifica seu caráter socioeducativo, e teremos que assumir seu caráter exclusivamente retributivo (FUCHS, 2009, p. 152).

Portanto, os programas e/ou instituições socioeducativas não existem de forma independente, isolados no espaço social; pelo contrário, eles refletem as decisões políticas relacionadas às suas práticas institucionais. Sendo esses programas e/ou instituições resultados desse campo de forças políticas, afetam conseqüentemente a natureza da ação institucional.

Nos capítulos anteriores, discutimos sócio-histórica e teoricamente a importância e necessidade de que tanto a Política de Atendimento Socioeducativo quanto suas práticas institucionais atuem a partir do conceito de intersetorialidade. O Sistema de Garantia de Direitos trazido para o contexto do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE pressupõe a incompletude institucional, ou seja, o conjunto de políticas públicas sociais e os diferentes órgãos que integram o SGD e o SINASE precisam agir na promoção, proteção, defesa e garantia de direitos dos adolescentes de maneira articulada e integrada, não sendo, portanto, capazes de responder às múltiplas demandas desses adolescentes em conflito com a lei de forma setorial e individualizada.

Assim, para responder à questão central que permeia a construção deste Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, realizamos, a partir de pesquisa empírica, entrevistas com 5 sujeitos sociais, conforme definido no capítulo 1, com o objetivo de analisar como tem sido realizada a ação intersetorial prevista no documento político do SINASE, entre a Política de Atendimento Socioeducativa e a Política de Assistência Social quanto às ações desenvolvidas no programa de atendimento de internação provisória no município de Florianópolis. Para melhor discussão da análise dos dados, é importante uma breve caracterização, tanto dos aspectos geográficos quanto dos contornos do atendimento socioeducativo no estado de Santa Catarina.

### **5.1 Breve caracterização do estado e do atendimento socioeducativo em Santa Catarina: aspectos geográficos e demográficos**

O estado de Santa Catarina é uma das 27 unidades federativas do Brasil, localizado na Região Sul do país, sendo o vigésimo estado com maior extensão territorial. Abrange a área de 95.736,165 km<sup>2</sup> e é o 11º estado mais populoso do Brasil, com 6.634.254 habitantes (IBGE, s/d). O estado possui 295 municípios, subdivididos geograficamente em

mesorregiões,<sup>26</sup> sendo elas: Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Oeste Catarinense, Serrana, Sul Catarinense e o Vale do Itajaí; em microrregiões e em subdivisões administrativas, denominadas municípios. As microrregiões são formadas pelo conjunto de cidades que se vinculam a uma cidade polo. As cidades polos estão distribuídas por todo o estado de forma descentralizada, e cada uma possui uma Secretaria de Desenvolvimento Regional. A capital do estado de Santa Catarina é Florianópolis, e o centro administrativo do estado tem o seu território situado parte em uma ilha oceânica, com 523 km<sup>2</sup>, somando um total de 675.409 km<sup>2</sup>. Segundo o IBGE (2013), a população estimada da capital em 2013 era em torno de 453.285 habitantes.

No Brasil, segundo o censo demográfico de 2010 (IBGE, 2011), estima-se que haja atualmente um total de 190.732.694 habitantes, sendo a população total de adolescentes (12 a 18 anos incompletos) um pouco mais de 24.033.745 milhões, o que corresponde aproximadamente a 12,6% da população brasileira (WAISELFIZ, 2012).<sup>27</sup>

Segundo os dados do Levantamento Nacional da SEDH (BRASIL, 2012c), dos 5.564 municípios brasileiros, o sistema socioeducativo em 2011 abrigava em todo o país cerca de 19.595 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado, ou seja, 0,09% da população jovem em todo o país. Em Santa Catarina, estima-se que atualmente existem 346 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado (internação provisória, internação, semiliberdade).

Em Florianópolis, atualmente há duas unidades de atendimento de medidas socioeducativas em meio fechado: uma é a casa de semiliberdade, e a outra é o centro de internação provisória, denominado de Plantão de Atendimento Individual - PAI, onde atualmente, segundo informações obtidas no site do DEASE (SANTA CATARINA, 2014), recebem-se os adolescentes nas primeiras 24h, após serem apreendidos pela Polícia Militar, com capacidade para quinze adolescentes do sexo masculino. Ainda no mesmo espaço institucional, atendem-se também adolescentes do sexo feminino que aguardam sentença, pelo prazo máximo de 45 dias, e adolescentes que cumprem medida de internação, com capacidade para 14 adolescentes. Porém cabe ressaltar que esse equipamento recebe sistematicamente adolescentes da capital para o cumprimento da medida de internação provisória e de internação (masculino e feminino), conforme fala do Promotor de Justiça de Santa Catarina:

---

<sup>26</sup> As seis mesorregiões são unidas por laços geográficos, demográficos e culturais.

<sup>27</sup> Os gestores do Sistema Socioeducativo estadual não dispõem de dados quantitativos atuais sobre o quantitativo de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no município de Florianópolis. Mesmo assim, fizemos contatos telefônicos e por e-mail por diversas vezes com operadores dos programas de execução e não obtivemos resposta em tempo da elaboração deste capítulo.



O PAI, na verdade, foi criado como um centro de triagem para que o adolescente ficasse provisoriamente, até que a secretaria providenciasse uma vaga de internação provisória em algum CASEP ou no CASE, mas isso não acontece. Desde que eu assumi, a internação provisória acontecia na delegacia de polícia. Tenho históricos de garotos que ficaram 12 dias presos na delegacia (6ª DP). Com a nossa resistência, nossa briga para que eles não permanecessem lá, agora com o PAI, a gente até conseguiu criar algumas vagas da delegacia dentro do PAI, conseguimos fazer com que os garotos não ficassem mais na delegacia. Porque minha interpretação sobre o ECA, os adolescentes devem permanecer na delegacia 24 h enquanto está sendo feito o procedimento, pois durante essas 24 h o garoto deve ser apresentado ao ministério público. Os cinco dias que o estatuto traz, devem ser abrigados no PAI, e não 45 dias como têm ficado, e muitas vezes até mais, pois estão cumprindo internação ali indevidamente (E1).

Pode-se perceber que há certa dificuldade por parte de todos em compreender qual é realmente o papel do PAI nesse espaço institucional, bem como suas atribuições e responsabilidades. Atualmente, por falta de unidades para o cumprimento da medida socioeducativa privativa de liberdade,<sup>28</sup> e de acordo com o ECA sobre o direito do adolescente de cumprir essa medida perto dos familiares,<sup>29</sup> muito adolescentes são colocados em instituições que não estão preparadas para atendê-los adequadamente conforme preconiza o ECA e o SINASE.

No quadro 1, vê-se que, mesmo sendo o décimo primeiro estado mais populoso do Brasil, ainda temos um número muito reduzido de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, comparando-se com os demais estados da Região Sul, principalmente nos centros de internação. Santa Catarina, em todas as medidas socioeducativas de meio fechado, apresenta números abaixo dos demais estados.

**Quadro 1-Total de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa em meio fechado – por Brasil e Regiões - 2011**

Regiões/Estados	Internação Provisória	Semiliberdade	Internação	Total
<b>Brasil</b>	4.315	1.918	13.362	19.595
<b>Sul</b>	425	186	1.622	2.233
<b>SC</b>	<b>99</b>	<b>67</b>	<b>180</b>	<b>346</b>
PR	180	50	705	935
RS	146	69	737	952
<b>Sudeste</b>	2360	943	7.636	10.939

<sup>28</sup> Cabe ressaltar que o São Lucas, instituição socioeducativa de internação, foi interditado e posteriormente demolido. A conclusão da nova construção, que segue as definições arquitetônicas do SINASE, está prevista para julho de 2014.

<sup>29</sup> Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes:

VI - permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável [...] (BRASIL, 2012a).

<b>Centro-Oeste</b>	342	112	1.004	1.458
<b>Norte</b>	430	187	842	1.459
<b>Nordeste</b>	758	490	2.288	3.536

**Fonte:** Levantamento Nacional Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei 2011. Elaboração própria.

Fazendo um recorte para a região catarinense de acordo com os dados apresentados, as unidades de atendimento socioeducativo no estado de Santa Catarina somam-se 28 no total, as quais são supervisionadas, monitoradas e administradas pelo Departamento de Administração Socioeducativa - DEASE, ligado à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania - SJC/SC. A sede localiza-se em Florianópolis, e suas unidades estão distribuídas por todo o Estado em Centros de Atendimento Socioeducativos - CASE; Regionais; Centros de Atendimento Socioeducativos Provisórios - CASEP; Plantão de Atendimento Inicial - PAI e Casas de Semiliberdade - CSL.

Segundo informações obtidas no DEASE, atualmente em Florianópolis há apenas duas unidades que atendem adolescentes em medida socioeducativa em meio fechado, sendo que cinco adolescentes estão em cumprimento de medida cautelar de internação provisória, quatro adolescentes em cumprimento de medida de internação e dois da 6ª Delegacia de Polícia, todos dividindo o mesmo espaço institucional no PAI. Deve-se lembrar que esse número varia diariamente, pois há grande rotatividade de adolescentes na instituição.

Os 295 municípios catarinenses estão divididos administrativamente em 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional -SDRs, sendo que dessas, 16 (44,4%) possuem programas de atendimento socioeducativo, que vão desde as medidas privativas de liberdade: internação provisória, semiliberdade e a medida socioeducativa de internação, até as medidas não privativas de liberdade: liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade. Do total de SDRs, somente 04 (11%) delas possuem todos os programas de execução de medidas socioeducativas de responsabilidade das esferas estadual e municipal:<sup>30</sup> Chapecó, Grande Florianópolis,<sup>31</sup> Joinville e Lages (FUCHS, 2013) (Quadro 2).

<sup>30</sup> As medidas em meio fechado (internação provisória, semiliberdade e internação) são de responsabilidade do Poder Executivo estadual, conforme determina o ECA, tendo em vista que essas medidas e seus programas de execução demandam restrição e/ou privação de liberdade; e as medidas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade) são de responsabilidade do Poder Executivo municipal.

<sup>31</sup> A SDR da Grande Florianópolis inclui 13 municípios.

Quadro 2 - Municípios catarinenses com programas de medidas socioeducativas – 2013

Municípios catarinenses SDRs	PROGRAMAS QUE EXECUTAM MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS			
	Internação (CASE)	Semiliberdade (CLS)	Internação Provisória e/ou Plantão de Atendimento Inicial (CASEP/PAI)	LA e PSC (CREAS) <sup>32</sup>
Araranguá				
Blumenau				
Caçador				
Chapecó				
Concórdia				
Criciúma				
Curitibanos				
Grande Florianópolis				
Itajaí				
Joaçaba				
Joinville				
Lages				
Rio do Sul				
São José do Cedro				
Tubarão				
Xanxerê				

Fonte: Departamento de Administração Socioeducativa DEASE/SCJ(SC). Elaboração: FUCHS, 2013.

Segundo dados do DEASE (SANTA CATARINA, 2013a), a estrutura socioeducativa, de responsabilidade do Governo do Estado de Santa Catarina no meio fechado (internação, semiliberdade e internação provisória) está assim composta: um Centro de Internação Feminina - CIF (Florianópolis), que atende adolescentes que aguardam sentença, pelo prazo máximo de 45 dias, e adolescentes que cumprem medida de internação; dois Centros de Atendimento Socioeducativos -CASES,<sup>33</sup> um em Chapecó e outro em Lages, que,

<sup>32</sup>O Centro de Referência da Assistência Social abriga o Serviço de Proteção Social de Cumprimento das Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, que integra a Proteção Social Especial de Média Complexidade da Política Nacional de Assistência Social.

<sup>33</sup>Estão em construção dois novos CASES, um para atendimento da Região Norte do Estado, localizado no município de Joinville, e outro para atendimento da Região da Grande Florianópolis, localizado no município de São José. Além dessas duas novas Unidades de Atendimento, está em fase de negociação a construção de mais outras três unidades, localizadas nos municípios de Chapecó, Criciúma e Lages, as quais abarcarão as normativas do SINASE, quanto ao Projeto Arquitetônico.

juntos, possuem capacidade de atender 58 adolescentes; 14 Centros de Atendimento Socioeducativos Provisórios - CASEPs, distribuídos nos municípios de Blumenau, Caçador, Chapecó, Concórdia, Criciúma, Curitiba, Itajaí, Joaçaba, Joinville, Lages, Rio do Sul, São José do Cedro, Tubarão e Xanxerê, somando um total de 223 vagas; um Plantão de Atendimento Inicial - PAI, com 29 vagas, sendo 15 delas destinadas para Internação Provisória de adolescentes do sexo masculino e outras 14 vagas para adolescentes do sexo feminino<sup>34</sup> e nove Casas de Semiliberdade - CSL com capacidade para atender 105 adolescentes, abarcando os municípios de Araranguá, Blumenau, Caçador, Chapecó, Concórdia, Criciúma, Florianópolis, Lages e Joinville.<sup>35</sup>

Diante deste total de 415 (quatrocentas e quinze) vagas para o sistema socioeducativo, cabe ao Estado, através do DEASE, estabelecer as diretrizes do trabalho a ser desenvolvido e apontar os princípios e fundamentos legais que impulsionam a lógica da Política de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei (SANTA CATARINA, 2013b, p.29).

Das 28 unidades do Sistema de Atendimento Socioeducativo catarinense, somente seis delas são de responsabilidade do Governo estadual, ou seja, administradas diretamente pelo Governo Estadual, isso representando 21,4% do total das unidades, sendo elas localizadas nos municípios de Florianópolis, Lages e Chapecó. As demais unidades são executadas por organizações sociais da sociedade civil-ONGs que, por meio da gestão compartilhada, estabelecem convênios com o estado para a execução dos programas socioeducativos (Quadro 3).

---

<sup>34</sup>É o único do Estado que atende adolescentes femininas com medida de Internação Provisória e medida socioeducativa de Internação.

<sup>35</sup> De acordo com informações obtidas pela Assessoria Sociopedagógica - ASP há ainda seis unidades terapêuticas para adolescentes em drogadição. O estado não tem internação própria para esse público, dessa forma, conveniou aproximadamente sessenta vagas para adolescentes usuários de drogas em comunidades terapêuticas.

**Quadro 3 - Organizações Sociais que administram  
Unidades do Sistema Socioeducativo/SC**

<b>Unidade</b>	<b>ONG</b>
CASEP Criciúma	Multiplicando Talentos
CSL Criciúma	Associação Beneficente Abadeus
CASEP Concórdia	Associação Beneficente AGAPE de Concórdia
CASEP São José do Cedro	Associação Betânia
CASEP Xanxerê	
CSL Concórdia	
CSL Joinville	Opção de Vida
CSL Chapecó	Casa de Recuperação Nova Vida de Chapecó
CSL Florianópolis	Centro Cultural Escrava Anastácia
CASEP Blumenau	Opção de vida
CSL Blumenau	
PAI Florianópolis	Governo Estadual
CASEP Caçador	Oficina de Arte Comunitária
CASEP Tubarão	Multiplicando Talentos
CSL Araranguá	Sociedade Cultural de Apoio a Mulheres- SOCAM
CASEP Curitibanos	União das Associações de Bairro de Curitibanos
CASEP Joaçaba	
CASEP Rio do Sul	Centro Assistencial de Caridade Nossa Senhora da Conceição
CASE Lages	Governo Estadual
CASEP Chapecó	Governo Estadual
CASE Chapecó	Governo Estadual
CSL Lages	Governo Estadual
CASEP Lages	Governo Estadual
CASEP Itajaí	Sonhos de Liberdade
CASEP Joinville	Opção de Vida
CSL Caçador	ACEIAS

**Fonte:** Folder institucional do PAI (2014). Elaboração própria.

Conforme dito anteriormente (Quadro 1), além desses programas em meio fechado, o estado de Santa Catarina possui programas de execução das medidas socioeducativas em meio aberto: liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade, que são executadas nos municípios, estando na responsabilidade da Política Municipal de Assistência Social, por meio do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC nos Centros de Referência Especializada da Assistência Social -CREAS, que integram a Proteção Social Especial de Média Complexidade (BRASIL, 2009).

Segundo informações da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis (2013),<sup>36</sup> dos 295 municípios, 82 (32,3%) deles possuem CREAS e, desse total de municípios no estado, 220 (86,6%) executam as medidas socioeducativas em meio aberto (Quadro 1).

É importante ter em vista a incompletude da articulação entre as demais políticas do Sistema de Garantia de Direitos. “A ausência de maiores informações das outras Unidades Administradas pelo Governo foca o ‘diagnóstico’ nas agências não governamentais que atuam na gestão socioeducativa” (SIMÕES, 2012). Assim, não é possível que haja uma efetiva intersetorialidade entre as políticas, pois vê-se que cada uma delas realiza o seu próprio trabalho e não se articula com as demais, principalmente no caso do adolescente transferido, que não leva nenhum relatório realizado na política anterior, o que dificulta a continuidade de um trabalho responsável, ético, competente e efetivo. No item seguinte, será analisada essa dificuldade entre o legal e o real, ou seja, entre as legislações e conceitos teóricos com a ação profissional.

## **5.2 A intersetorialidade no atendimento socioeducativo da Internação Provisória em Florianópolis: entre o legal e o real**

De acordo com o que foi discutido no capítulo 2, a intersetorialidade se apresenta como um modelo de gestão que processa a articulação entre vários setores, de forma que as políticas e os serviços se articulem reciprocamente, tendo como finalidade a construção de um processo de interação mútua, tanto na oferta dos programas e serviços quanto no acesso e garantia dos direitos.

O conceito de intersetorialidade remete inicialmente à perspectiva de articulação/intersetorialidade entre os diversos setores institucionais com vistas a solucionar os problemas e atingir as demandas relacionadas aos adolescentes autores de atos infracionais, assim como de seus familiares, tendo como finalidade em comum atingir as metas e os objetivos propostos no atendimento às demandas e necessidades desses adolescentes.

É importante que todos os atores envolvidos com o sistema que integra a política de medida socioeducativa reconheçam suas atribuições e responsabilidades na implantação, monitoramento e execução dos serviços, para que não se perca de vista o objetivo de suas

---

<sup>36</sup> Informações enviadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis - SEMAS ao e-mail da Profa. Andréa Márcia S. LohmeyerFuchs em 20 de outubro de 2013.

ações e que elas não sejam executadas apenas pela “boa vontade” dos profissionais. A partir deste estudo e das entrevistas realizadas com os atores envolvidos nessa política, perguntamos a eles qual o seu entendimento sobre intersectorialidade entre as políticas públicas, e as respostas foram diversas como apresentamos abaixo:

E1. Diz respeito à comunicação entre as políticas públicas existentes com a política socioeducativa, como, por exemplo, a educação, saúde, esporte, convivência familiar, assistência social, tudo junto.

E2. Não sei ao que você se refere. Não sei a resposta que você quer. Quais as políticas que você quer. Não existe.

E3. Cada uma faz o que é do seu setor, mas para atender um caso ou uma política não está completa, então ela precisa do serviço das outras e então você encaminha e dialoga com as outras políticas e cada uma faz sua parte, mas juntos também.

E4. A intersectorialidade é trabalhar entre os setores.

Percebe-se, por meio das falas dos entrevistados, que a maioria deles tem compreensão do conceito de intersectorialidade, apenas um dos importantes atores da execução da política socioeducativa não tem claro o significado desse conceito. Entendemos que é importante que todos os gestores e operadores do sistema de atendimento socioeducativo tenham clara a compreensão correta, pois, quando isso não acontece, dificultam-se as possibilidades de se abrir espaço para que a articulação/intersectorialidade entre as demais políticas que fazem parte do SGD e preconizadas pelo SINASE aconteçam concretamente.

Quando questionados sobre como deve ou deveria acontecer a intersectorialidade no atendimento socioeducativo, temos as respostas:

E1. Acontece de forma precária. Hoje eu vejo o PAI como uma instituição do Estado que está isolada das outras Secretarias. Vejo que o foco da Secretaria (SJC) é o sistema penitenciário.

E2. Não existe uma estrutura adequada para implantar essa intersectorialidade prevista pelo SINASE, não tem como funcionar. Nos não temos uma sala de aula, a nossa enfermaria hoje ela é improvisada, as salas de aulas também. Como eu te falei hoje, é tudo no improviso.

E3. Primeiro deveria existir um grupo gestor, que o SINASE traz como os chefes de Estado, os chefes de pasta. Cada Secretário de cada pasta entender que ele também tem responsabilidade com essa demanda, a partir do que o SINASE traz sobre a incompletude interinstitucional, ou seja, uma política completa a outra. Mas os chefes de pasta não entendem isso. Quando se tentou fazer uma reunião com todos eles, ninguém foi. Então a saúde pensa que ela está fazendo um favor, com a educação é uma briga para ela adequar o atendimento à demanda, às características da instituição e desse público.

E4. A Lei já deixa bem claro, não podemos mais fechar os olhos e achar que só as secretarias são responsáveis pelas medidas socioeducativas, como a Secretaria de Justiça e Cidadania - SJC, que seja só ela a responsável pelas medidas, mas toda a articulação. A Secretaria da educação tem que cumprir o papel dela que é com a

educação, a da saúde, da assistência social e todas essas demais Secretarias que comentamos agora. Como também os Conselhos, as unidades não podem fechar as portas para o Conselho Tutelar visitar, como também para o CEDCA e o CMDCA. Tinha-se antes uma visão que os conselhos iam apenas para vigiar, acredito que hoje já esteja mudado. Porque quando o Conselho Tutelar, o CMDCA ou a Vigilância Sanitária e a educação chegam nas instituições (unidades socioeducativas), eles podem nos orientar no que podemos melhorar. Pois às vezes quem está na prática do dia a dia não se dá conta que está fazendo justamente o contrário a lei. Então temos que ver que esses setores estão vindo para nos ajudar e nos auxiliar. É isso que é intersectorialidade, não dá para fechar a instituição e dizer aqui que manda e faz somos nós e aqui ninguém entra e não se sabe o que se faz, pois é dever do Estado, da família e da sociedade.

Trazendo a idéia de que o SINASE diz que várias políticas públicas e sociais integram o SGD e, portanto fazem parte do Atendimento Socioeducativo, perguntamos aos entrevistados, a partir desse conceito/idéia, quais políticas conversam/dialogam com o atendimento socioeducativo em geral em Florianópolis:

E2. Não está sendo cumprido. As próprias unidades hoje que estão acolhendo esses adolescentes não oferece essas condições. Toda unidade hoje não tem um atendimento médico decente, temos uma enfermaria; não há uma sala de aula para realização das oficinas, diferentemente do que está sendo construindo hoje as exigências do SINASE, o resto, estão todos improvisados. Então no nosso Estado tudo que está acontecendo no sistema socioeducativo ainda são no improvisado, pois não foram construídos para atender na totalidade.

E3. As políticas que atuam mais de perto é a Educação e a Saúde. Alguns adolescentes e seus familiares já são atendidos pela política de assistência social do município e principalmente quando são do interior, a qual essa política viabiliza passagem, contatos e ainda, alguns encaminhamentos de família, dependendo da demanda identificada. Ressaltou sobre as políticas em meio aberto que são executadas pela assistência social, como a LA e a PSC, e que quando recebem umas dessas duas medidas, são encaminhados para a assistência.

E4. Por enquanto temos a Educação, pelo que eu sei, o PAI é cadastrado na Secretaria da educação, tem a Saúde que se precisar da rede é utilizada e tem outras secretarias, outros setores, tipo a secretaria de esporte, cultura e lazer, e que eles têm que buscar. A gente tem que implementar essas parcerias, ou seja, temos que reforçar ainda mais essas parcerias para que elas continuem fazendo esse trabalho. Não sei se tem terceiros setores que vão lá. Os adolescentes atendidos na semiliberdade têm que ir todos para a comunidade. O caso do PAI, quando precisam de atendimentos, são encaminhados, esse laço eu acredito ter se estreitado bem, eu vejo nos outros municípios, a gente vê que tem um acesso muito bom nas redes de atendimento e aqui em Florianópolis não é diferente.

Sobre a concretização da intersectorialidade no cotidiano do atendimento da Internação Provisória, os entrevistados responderam que:

E1. Não há intersectorialidade.

E2. Não está acontecendo. Um conjunto de coisas não está acontecendo. A educação e a saúde existem no atendimento. Agora o lazer que eles têm direito é precário, o esporte precário. A instituição não oferece em nenhuma unidade condições adequadas para isso. Nós não temos professor de educação física. O que ainda melhor funciona no nosso sistema e a educação, pois temos professores qualificados



atendendo os adolescentes aqui dentro, nós não temos dentista, é tudo muito incompleto, o que existe é no papel, mas na prática não existe.

E3. Essa intersetorialidade acontece através da escolarização e do atendimento ao posto de saúde.

E4. Se não acontece, deveria acontecer. Mas acho que ainda falta abrir muito as portas, tanto do PAI como dos demais. Eu entendo que devemos chamar a comunidade e a sociedade para dentro dessa política, pois temos que quebrar a ideia de que ali só tem “bandido” ou resto da sociedade. Mas mostrar que na verdade ali está o indivíduo, o ser humano. Estamos ali para atendê-lo e chamar as outras políticas públicas para atendimento também, e não fechar as portas. Nós não somos donos da unidade, nós temos responsabilidades sim e um trabalho muito sério também.

Importante destacar alguns pontos significativos das falas dos entrevistados nos dois blocos de perguntas. Apenas um entrevistado mencionou ações com a Educação e a Saúde. Os demais confirmaram que não existe intersetorialidade, ao menos conforme prevista no SINASE (BRASIL, 2006b). Problemática é a fala de um dos entrevistados, inclusive gestor do atendimento socioeducativo no estado que, ao falar sobre a intersetorialidade no cotidiano concreto do atendimento socioeducativo, afirmou que “se não acontece, deveria acontecer” (*sic*), e tergiversa sobre a pergunta. Mas novamente repete o que disse na resposta anterior, que é preciso que a instituição “se abra”, que “não somos donos da instituição”. Essa reiterada ideia deixa subentendido que a instituição encontra-se mais fechada do que aberta, ou como disse o entrevistado 1, que a SJC está mais na lógica do sistema penitenciário do que na lógica do SINASE. A partir desses dois blocos de perguntas feitas aos entrevistados, infere-se que o atendimento socioeducativo em Santa Catarina ainda caminha a passos lentos, as instituições atuam na perspectiva setorial e ainda fechadas nos seus “muros”.

Cada unidade do Sistema Socioeducativo tem que buscar se integrar e se articular com as outras diversas políticas do SGD para que assim os direitos desses adolescentes sejam realmente garantidos, acessando a rede de serviços públicos, com fluxo de atendimento intersetorial pactuado. É certo que os diretores das unidades são os gestores imediatos das instituições e/ou programas de atendimento socioeducativo. Eles deveriam ser os principais atores responsáveis por essa articulação e pactuação da gestão democrática, participativa e humanizadora do projeto pedagógico da instituição, mas é fundamental uma decisão e ação política entre os gestores do Sistema estadual de atendimento socioeducativo para que a intersetorialidade possa efetivamente acontecer no cotidiano do atendimento.

### **5.3 Plano Individual de Atendimento - PIA: demandas concretas que sinalizam para a necessidade da intersetorialidade**

De acordo com o SINASE, as instituições de atendimento socioeducativo que executam as medidas socioeducativas, em especial a internação provisória —unidade de análise empírica neste TCC — devem buscar estruturar-se em dimensões básicas que visem à concretização de uma prática pedagógica sustentável e garantista (BRASIL, 2006b).

Quando o adolescente chega à instituição, é necessário que se comece a preencher o PIA com os dados do adolescente, de sua família, grupos de pertencimento e/ou referência para que assim os técnicos do programa possam iniciar um processo de compreensão desse adolescente em relação à sua dinâmica familiar e às suas necessidades, como por exemplo: aprendizagem de leitura e escrita, obtenção de ganho para alimentação e outras necessidades básicas, urgências de encaminhamentos (por exemplo: documentos, saúde bucal, moradia, drogadição), aptidões e competências (por exemplo: comunicação oral, desenho), interesses (por exemplo: música, skate), necessidades (escolarização, profissionalização, fortalecimentos dos laços familiares), colocação profissional (ocupação, trabalho), rendimentos financeiros (bolsas, salários), vida cultural, esportiva, participação política (voto), entre outras que forem necessárias.

Ou seja, o PIA busca preocupar-se com o presente e o futuro do adolescente, de forma que cada caso aponte áreas e propostas específicas para cada um. Importante lembrar que a organização de seu presente (moradia, alimentação, saúde, trabalho, etc.) é necessária para que ele tenha condições de viabilizar os planos de futuro e se manter distante da criminalidade.

Além de conhecer a realidade do adolescente e suas demandas, a execução do PIA contribui para que haja uma possível mobilização das redes de serviços e programas acerca das necessidades do adolescente e seus familiares para que as propostas colocadas no relatório possam efetivamente ser viabilizadas.

O PIA é um importante documento sobre o acompanhamento do adolescente autor de ato infracional, mas ainda não é executado de maneira correta, conforme preconiza a lei, pois é preenchido pela “boa vontade” da equipe técnica ou por uma ordem judicial. E ainda pensando na importância da participação da família na elaboração do PIA,<sup>37</sup> todos os

---

<sup>37</sup>Art. 53. O PIA será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável (BRASIL, 2012b).

entrevistados responderam que não há participação deles, pois a estes é exigida apenas uma entrevista de apresentação para a liberação da visita.

O PIA, além de ser uma ferramenta necessária para identificação das demandas e necessidades dos adolescentes, bem como para favorecer um planejamento concreto para o processo socioeducativo no qual esse adolescente está submetido (evitando ações discricionárias e intermitentes), é um catalizador e identificador das ações e parcerias que a instituição deverá concretizar para atender os adolescentes. É a partir dele que a intersetorialidade poderá ser concretamente executada.

No entanto, a partir das entrevistas, verificamos que o PIA não tem sido utilizado como uma ferramenta de identificação, acompanhamento e monitoramento das ações realizadas pela instituição junto ao adolescente e sua família, conforme prevê o documento político-pedagógico do SINASE e a própria Lei nº 12.594/2012 (conhecida como Lei do SINASE). Tem sido preenchido apenas quando exigido judicialmente, e não com a finalidade de encontrar as demandas e a construção de um novo projeto de vida para o adolescente em cumprimento de internação provisória, ou das demais medidas socioeducativas. Quando os entrevistados foram perguntados sobre como a equipe técnica tem identificado as demandas por parte dos adolescentes e suas famílias, que são atribuídas à Política de Assistência Social (Serviços e Programas), as respostas foram diversas.

E1. Ele (PIA) só é feito quando o juiz determina.

E3. Identificamos nas famílias se tem moradia precária e se tem saneamento básico. E também na falta de passagem para visitas, que também não é responsabilidade da assistência, mas que o Estado deveria deixar o adolescente privado de liberdade próximo a sua família de acordo com o que diz a lei. Mas o Estado, por não dar conta disso e por entender que é o papel da Secretaria de Justiça e Cidadania em dar conta disso (atender o adolescente em medida socioeducativa próximo da sua família, como recomenda o ECA) a assistência não fornece passagem e estrutura porque é uma falha dessa outra política. Por isso é que a gente (SJC) fornecemos as passagens, porque é falha da gente.

E4. Coordenadora do DEASE A gente aqui no DEASE, através dos conselhos, em reunião com as outras secretarias, tanto da saúde quanto dos conselhos, como na educação e também pelas demandas que vêm pela unidade, quando a gente sabe dos programas que os nossos adolescentes principalmente da internação provisória, podem ser contemplados, a gente corre atrás para fazer parceria, se não for através da secretaria, a gente faz via diretor, ou direto via Secretário. Quando a gente vê que está precisando, que dá para incluir os adolescentes nesse trabalho, a gente faz isso. A gente não tem muito o que fazer sobre a assistência social, porque não paramos com eles para ver o que eles podem fazer. No conselho, se discute muitas coisas que podem ser feitas, quando o conselho delibera algumas funções a ela e se ela se cumpre (Grifo nosso).

Conforme visto, apenas o E3 apontou o que se procura identificar em relação às demandas e necessidades relativas à assistência social. A afirmativa categórica do E1 aponta o

fato de o PIA ser preenchido apenas quando da exigência judicial. Isso denota uma prática reativa da instituição para com o Poder Judiciário, e mostra que o documento não é uma ferramenta compreendida como fundamental, conforme argumentos já discutidos anteriormente. A fala do E4 reforça a ideia de uma prática intermitente e não incorporada à proposta metodológica do atendimento. E pior, mantém uma prática de “favor” ao buscar alternativas para as demandas e necessidades dos adolescentes no caso a caso, indo por vezes diretamente ao Secretário, reforçando a resposta política personalizada no Executivo Público, e não como resposta pública na perspectiva de garantia de direitos.

Ainda em relação às informações obtidas pelo preenchimento do PIA —como um importante instrumento para identificação das demandas dos adolescentes, além de possibilitar o planejamento da intervenção durante o cumprimento da Internação Provisória — perguntamos aos entrevistados, o que tem sido feito com as informações extraídas dos adolescentes em relação a essas demandas:

E1. Na verdade a gente avalia o PIA para efeito do processo e saber o acompanhamento que está sendo feito com o adolescente. Eu particularmente deixo muito nas mãos de técnicos que estão lá com os adolescentes todo trabalho que é feito. São raros os casos em que eu opino contrariamente ao posicionamento dos técnicos.

E2. Esse é o trabalho da equipe técnica e pra mim é só mais um documento para arquivar. Você já viu alguém vir aqui buscar algum documento desses para ele ingressar a escola? Isso tudo vira arquivo, porque não é feito um acompanhamento desde o momento que o adolescente é desligado, ele é esquecido, ou ele foge daqui.

E3. O PIA, quando feito, é encaminhado para o judiciário, porém é uma coisa que não acontece ainda. O PIA devia ir com o adolescente, por exemplo, para a medida de meio aberto. Então, a hora que o SIPIA/SINASE (que é um banco de dados) for alimentado, todos que atendem o adolescente terão acesso às informações do PIA do adolescente. A medida de meio aberto vai entrar no banco de dados daquele adolescente e vai ter acesso ao PIA dele, e a partir dali o que for identificado como um projeto futuro que pensou dentro de cada política, elas podem estar cabendo. Mas atualmente fica pela boa vontade do adolescente levar com ele para a outra medida o PIA já preenchido, porém isso ainda não é feito.

E4. Coordenadora do DEASE — Isso diz respeito à equipe da unidade, a qual deve ser construída junto com os familiares. Quando essa demanda chega até o DEASE para gente ver a possibilidade de atendê-lo em uma forma geral, que é para todo o sistema. Daí nós vamos atrás. Por exemplo, quando eu comecei a fazer parte da Secretaria da educação, comecei a fazer parcerias e ver que era possível implementar a escolarização em as unidades e que era possível os adolescentes participarem do ENCEJA, então começamos a buscar através de reuniões no INEP e SEDH. Por exemplo, se as demandas não chegam pra gente, por exemplo, o PRONATEC, a gente já fez várias reuniões, só que não para a internação provisória. O fator de dificuldade ali é o prazo, pois não dá para ter uma continuidade. Foi levada a Florianópolis escolarização, como uma espécie de reforço escolar, nivelamento. Atuante estamos tentando ver com a Secretaria da Educação para ver como podemos melhorar esse atendimento. O fator complicado é o tempo da intenção, pois não se pode fazer um trabalho continuado.

As falas dos entrevistados sinalizam para questões importantes no que se refere ao entendimento do PIA como ferramenta para trabalhar o próprio adolescente, bem como para guiar, orientar e direcionar a necessidade concreta e urgente da intersetorialidade no atendimento socioeducativo de internação provisória. Fica evidente que o PIA não vem sendo adotado como uma prática pedagógica no atendimento, conforme visto nos dois últimos blocos de respostas, mas o mais grave é quando um dos entrevistados (E3) declara que o documento serve para “arquivo”, pois nada é feito a partir das informações dele. Outra questão também relevante na fala dos entrevistados, e não menos preocupante, é o fato de se afirmar que o encaminhamento do PIA para um outro programa de medida socioeducativa (caso do adolescente em internação provisória) fica no interesse do próprio adolescente, não havendo uma responsabilidade institucional pelo diálogo e continuidade no atendimento e acompanhamento iniciado na internação provisória. Ainda sobre o PIA e a intersetorialidade, a fala da E4 denota uma compreensão setorializada do atendimento, muito embora nas falas anteriores tenha sempre reforçado a importância de a instituição sair de sua “prisão”, de se abrir para outras secretarias e a sociedade em geral. Ao afirmar que o esforço enquanto gestor para buscar atividades e programas que possam inserir os adolescentes em medidas socioeducativas (como PRONATEC), desvincula a internação provisória, afirmando que não é possível a continuidade. Muito pelo contrário, o sentido concreto da intersetorialidade, caso estivesse sendo vivida na prática, deveria, a partir do PIA, identificar demandas, se iniciar na IP e dar continuidade (ou não) da medida socioeducativa.

Mais especificamente pensando na perspectiva da intersetorialidade entre a política de atendimento socioeducativo e a política de assistência social na internação provisória, podemos constatar, a partir das falas dos entrevistados, que não há nenhuma articulação entre as duas políticas.

E1. Não existe, não tem. É uma área que está isolada de todo o resto. É depósito mesmo. Estamos tentando mudar isso mas não está fácil.

E2. Eu não vejo nenhum adolescente procurar a política de assistência social ou a assistência social procurar a unidade. Eles são totalmente esquecidos. É um grande erro nosso. Um dia eu perguntei para o Secretário de Estado o que temos a oferecer a esses adolescentes quando saírem daqui e para a família desses adolescentes?!?!

E3. Não, porque nós somos executores de medida e executamos a medida de internação provisória, e enquanto ele está internado provisoriamente, ele não pode fazer (articulação com a política de assistência social), pois este adolescente não pode sair da instituição, ele está aqui (PAI) à disposição da justiça, então nesse período a gente trabalha o indivíduo mesmo. Não se pensa atividades extras, além daqui.

E4. Não há!

No bloco de entrevistas anterior, E3 menciona a identificação de demandas que possam estar ligadas à assistência social, mas não menciona que é feita mediante alguma articulação mais estreita com a política de assistência social. A fala de um entrevistado (E5) exemplifica e resume a não existência dessa intersectorialidade.

E5. Não tem nenhuma forma de atuação e articulação com o meio fechado. Na maioria dos municípios, os adolescentes que foram para o meio fechado, internação provisória ou internação. Quando o adolescente sai é encaminhado para o meio aberto (executado pela política municipal de assistência social, nos CREAS). Mas durante o momento que ele está ali internado ele é invisível para a assistência social. Essa articulação da assistência social com o meio fechado deveria existir, deveria ser mais forte, mas ela não existe. Talvez agora com os planos estadual e municipais de atendimento socioeducativo isso vá melhorar e possamos fazer uma articulação maior com esse adolescente que foi para internação e que precisa realmente ser acompanhado na assistência social, mas agora não tenha nada que normatize isso.

De acordo com E5, quando o adolescente está dentro da instituição, a responsabilidade de trabalhar a questão dos vínculos familiares tem sido exclusiva da SCJ, por meio da equipe profissional composta pelo assistente social e psicólogo, não existindo nenhuma participação da assistência social, muito embora nas novas diretrizes da assistência social ela tenha a matricialidade sociofamiliar como centralidade no atendimento das demandas e necessidades aos mínimos sociais (BRASIL, 2005).

O documento do SINASE sobre as instituições e/ou programas que executam a internação provisória diz que os programas devem prever “atividades de integração para as famílias dos adolescentes, inclusive aqueles oriundos de outros municípios, de modo que a família seja coparticipante do processo pedagógico desenvolvido no programa de atendimento socioeducativo” (BRASIL, 2006b, p. 63) Como já foi visto em todas as legislações discutidas anteriormente, os programas apresentam perspectiva de convivência e fortalecimento de vínculos, principalmente para que esse adolescente possa voltar a um ambiente saudável, sem conflitos.

Além da confirmação da não intersectorialidade entre as duas políticas em questão, fica evidente a não compreensão das possibilidades que possam haver na articulação intersectorial entre essas duas políticas no atendimento socioeducativo, mesmo na internação provisória. Todos os entrevistados selecionados são atores fundamentais, cada um na sua função institucional, na garantia e defesa de um atendimento socioeducativo conforme preconiza o SINASE.

A não clareza das potencialidades e da necessidade de um estreitamento dessa política (de assistência social), além de dificultar ou restringir ações que poderiam contribuir

para um melhor desenvolvimento do adolescente na busca de um projeto de vida distante da marginalidade, indica que o programa não está cumprindo o que é previsto no SINASE:

A responsabilidade pela concretização dos direitos básicos e sociais é da pasta responsável pela política setorial, conforme a distribuição e competências e atribuições de cada um dos entes federativos e de seus órgãos. Contudo, é indispensável a articulação de várias áreas para melhor efetividade das ações, inclusive com a participação da sociedade civil (grifo nosso) (BRASIL, 2006b, p. 23).

Conforme discutido nos capítulos 1 e 3 e de acordo com o ECA, a internação provisória é uma medida acautelatória aplicada aos adolescentes suspeitos de autoria de ato infracional, aplicada antes da sentença, quando há indicação suficiente de autoria e materialidade do ato infracional, com duração de até 45<sup>38</sup> dias, prazo máximo e improrrogável (conforme os Arts. 108<sup>39</sup> e 183<sup>40</sup>).

Para que se possa propiciar ao adolescente o acesso aos direitos e às oportunidades de superação de sua situação infracional, o SINASE prevê parâmetros socioeducativos para uma gestão fundamentada em bases éticas e pedagógicas no contexto jurídico-sancionatório imposto pela própria aplicação da medida cautelar de internação provisória. Além disso, o SINASE (BRASIL, 2006b) aponta dimensões básicas para o atendimento socioeducativo, visando a “uma prática pedagógica, sustentável e garantista” (BRASIL, 2006b, p. 49). São elas: espaço físico, infraestrutura e capacidade; desenvolvimento social e pessoal do adolescente, direitos humanos, acompanhamento técnico; recursos humanos e alianças estratégicas.

As parcerias e as alianças estratégicas são fundamentais para a constituição da rede de atendimento social indispensável para a inclusão dos adolescentes ao convívio social. Assim as entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo devem buscar articulação com as organizações não governamentais e governamentais, universidades, os conselhos de direitos, os conselhos tutelares, a mídia, os demais programas socioeducativos, os órgãos das diferentes políticas públicas e das esferas governamentais (federal, estadual, distrital e municipal), com os movimentos sociais, o sistema de justiça e com a iniciativa privada, visando ao desenvolvimento de suas ações (BRASIL, 2006b, p. 54).

Sobre o atendimento do adolescente durante sua permanência na instituição de internação provisória, o SINASE (BRASIL, 2006b), nos parâmetros socioeducativos, define que é comum a todas as instituições e/ou programas que executam a medida de internação

---

<sup>38</sup> No caso de novas representações judiciais durante o cumprimento da internação provisória, o adolescente poderá receber nova determinação judicial por mais quarenta e cinco dias.

<sup>39</sup> Art. 108. A internação, antes da sentença, pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias. Parágrafo único - A decisão deverá ser fundamentada e basear-se em indícios suficientes de autoria e materialidade, demonstrada a necessidade imperiosa da medida (BRASIL 2012a).

<sup>40</sup> Art. 183. O prazo máximo é improrrogável para a conclusão (BRASIL 2012a).

provisória e as medidas socioeducativas “elaborar e acompanhar o desenvolvimento do plano individual de atendimento, sempre com a participação da família e dos próprios adolescentes, respeitados os prazos legais” (BRASIL, 2006b, p. 55). Nessa direção, as Normas Complementares do DEASE (SANTA CATARINA, 2013b) definem que

Durante o período de internação provisória, a equipe técnica da unidade deverá elaborar estudo de caso obtendo informações sobre o adolescente e sua família, iniciando a construção do Plano Individual de Atendimento - PIA. Este deverá ser encaminhado ao judiciário até o 15º (décimo quinto) dia da internação provisória, a fim de ser submetido à homologação judicial em até três dias após a sua conclusão, reunindo o instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente (SANTA CATARINA, 2013b, p. 59).

As Normas Complementares do DEASE, assim como o SINASE, recomendam que esse relatório técnico sobre o adolescente seja elaborado de forma interdisciplinar, ou seja, de forma que toda a equipe técnica participe da sua elaboração, apresentando informações sobre a evolução ou necessidade de mudanças nas atividades propostas.

Esse relatório é um importante instrumento técnico que tem como objetivo subsidiar a decisão em relação à sentença, assim como a continuidade dos programas e serviços em que se encontram os adolescentes suspeitos e/ou autores de ato infracional. Para a construção do PIA, é de fundamental importância a participação de toda a equipe técnica e principalmente dos seus familiares.

Do ponto de vista teórico-metodológico, o PIA é “um instrumento pedagógico fundamental para garantir a equidade no processo de cumprimento da medida socioeducativa” (BRASIL, 2006b, p. 48), que constitui “uma importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente, bem como na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento de sua medida socioeducativa” (BRASIL, 2006b, p. 52). Conforme o Artigo 52 da Lei do SINASE, o PIA é um instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com os adolescentes.

Assim, é importante pensar junto com esse adolescente e sua família e/ou responsável metas e compromissos viáveis que possam contribuir para que eles possam organizar o seu presente e também criar perspectivas para um futuro sólido desvinculado da prática de ato infracional.

A elaboração do PIA, a partir de encontros com o adolescente e família, além de possibilitar o conhecimento mais aproximado das demandas e necessidades reais dos adolescentes, exige que os programas tenham um mapeamento da rede para que possam ser



articuladas em razão das necessidades. Nessa articulação da rede estão também os serviços e programas das diferentes políticas públicas e sociais.

Contudo, de acordo com as entrevistas realizadas pela pesquisa de campo, a elaboração do PIA não é feita de forma a cumprir o seu objetivo pedagógico, sendo somente preenchido quando por determinação judicial, sobretudo para auxiliar na apuração dos autos. De acordo com o E1,

[...] o preenchimento do PIA tem sido uma luta antiga aqui (em Florianópolis). Fora isso é feito apenas uma ficha de acompanhamento inicial para o cadastro interno do adolescente na instituição e que após o seu desligamento servirá como arquivo morto (E1).

Esse entendimento é confirmado por outro entrevistado que trabalha em programa de internação provisória:

Isso tudo (PIA) vira arquivo, porque não é feito um acompanhamento desde o momento que o adolescente chega até o seu desligado, ele é esquecido, ou ele foge disso aí. Você já viu alguém vir aqui buscar algum documento desses para ele ingressar a escola? (E2).

Portanto, muito embora o SINASE (BRASIL, 2006b), como documento político-pedagógico, definisse em 2006 o PIA como um instrumento importante tanto para o acompanhamento pedagógico do atendimento aos adolescentes em medida de internação provisória (e demais medidas socioeducativas) quanto da atuação dos gestores no mapeamento das necessidades de articulação intersetorial, o PIA não é executado de maneira correta, conforme preconiza a lei, contando ainda com a “boa vontade da equipe técnica ou com uma ordem judicial para o seu correto preenchimento” (E1).

E ainda pensando na importância da participação da família na elaboração do PIA, todos os entrevistados responderam que não há participação dela, pois, no programa de internação provisória, o contato feito com a família, por meio de entrevista, é exigido apenas para a situação de liberação da visita ao adolescente. Sobre o preenchimento do PIA, Simões (2012) afirma que

[...] esse novo olhar configura-se como uma ética e não como uma política. Isso significa que estão estabelecidos os parâmetros gerais para ação (ética), mas não estão construídos os caminhos que materializam estes mesmos parâmetros (políticas). Esta diferenciação é pertinente, uma vez que, no processo de implantação dos novos princípios orientadores do atendimento ao adolescente privado de liberdade, conjugam-se esforços de diferentes atores. Assim, o resultado final que a estrutura como política é a resultante do entendimento que cada ator tem sobre os princípios orientadores (SIMÕES, 2012, p. 35).

Além do acompanhamento do adolescente durante a medida, o PIA também é um importante instrumento para o encerramento da medida a ser colocado como o desafio de se refletir com o adolescente e seus familiares quais seriam os meios a serem seguidos para que os projetos dos adolescentes possam ter continuidade. Ou seja, isso está diretamente relacionado com as finalidades do cumprimento da medida socioeducativa em seus aspectos ético-pedagógicos, isto é, que o adolescente defina e percorra outros circuitos existenciais que não o da prática do ato infracional.

#### **5.4 Família, Política de Atendimento Socioeducativo e a Política de Assistência social: pistas para uma ação intersetorial**

Historicamente, a família nem sempre mereceu a atenção e o cuidado no debate sobre o seu papel no âmbito das políticas sociais, “como provedora de bem-estar”, mas a partir do ano de 1970 essa condição começa a se alterar, fazendo com que a família fosse “redescoberta”, tanto como instância de proteção, como também de “recuperação e sustentação de uma sociabilidade solidária” (MIOTO, 2009).

A família configura-se como um espaço privado que deve responder pela proteção social de seus membros, a partir da garantia da educação, assistência, segurança e a felicidade de cada um dos sujeitos que compõem esse corpo social. Porém, com o agravamento da questão social e para garantia dessa proteção social, foi necessário que o Estado determinasse mudanças significativas nas formas de regulação econômica para que essa proteção social fosse garantindo, fazendo com que houvesse uma mudança em relação à economia e às demandas sociais.

As expressões da questão social implicam diretamente os membros das famílias, acentuando suas fragilidades e contradições. Com isso, evidencia-se a necessidade da assistência social, juntamente com outras políticas, para que se formulem estratégias para fortalecimento dos vínculos familiares e defesas dos direitos de cada indivíduo, além de transformação dessa condição por meio de políticas públicas e sociais. Por este motivo, a PNAS (BRASIL, 2005) coloca a família em pauta central, buscando compreender as demandas em sua totalidade e, a partir daí, oferece serviços a todos os seus membros que chegam para atendimento à assistência social.

Dessa forma, entende-se que a família não é apenas uma instituição de origem biológica, mas, sobretudo, um organismo com nítidos caracteres culturais e sociais que

precisa ser respeitado e supervalorizado, especialmente no âmbito das políticas públicas. Nesse contexto, podemos ver o alargamento da concepção de cidadania, conseqüentemente a ampliação e universalização dos direitos sociais. Assim, para a PNAS, a família alça um lugar central tanto no âmbito dos programas e serviços como firmando-se como um importante núcleo que necessita recuperar e manter suas condições materiais de vida, principalmente de segurança, e a não pauperização sempre vigorada.

Os programas de apoio sociofamiliar estão sendo veiculados aos mais diversos setores da sociedade civil, Estado e organismos internacionais, o que reforça o seu papel como importante referência no campo da política social. Dessa forma, por meio de programas com foco na família, potencializam-se ações mais efetivas no combate à pobreza e miséria (ALENCAR, 2013).

O público dessas políticas são os cidadãos e grupos que se encontram em situação de risco. Significa garantir a todos que dela necessitam, sem contribuição prévia, a provisão dessa proteção, permitindo assim a padronização, melhoria e ampliação dos serviços de assistência no país, respeitando as diferenças locais (BRASIL, 2005, p.35).

Entendendo que o SUAS tem a família como um *locus* privilegiado do conjunto das ações de enfrentamento da pobreza no país, conforme dito na seção 5.3, observa-se a matricialidade sociofamiliar como eixo central da PNAS.

A Matricialidade Sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social. A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõe obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica (BRASIL, 2005, p. 12).

A família passa então a ser reconhecida como instituição fundamental no processo de formação da subjetividade das novas gerações e é o primeiro grupo social no qual se realiza o exercício dos direitos. É nela que se criam os vínculos, ou seja, vínculos familiares, que são caracterizados por laços simbólicos e afetivos que agregam os diferentes membros do grupo familiar. Também pode designar laços de parentalidade/filiação, aos quais se referem as obrigações, de caráter legal, de proteção e garantia de direitos às crianças e aos adolescentes e/ou também espaços de brigas, conflitos e negligências.

A partir da CF/88, o atendimento à família passa a ter centralidade na PNAS, pelo princípio da Matricialidade Sociofamiliar. Para a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (BRASIL, 2005), a família é o “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e

socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida”.

Como já foi exposto nos capítulos anteriores, a PNAS é dividida em três níveis de complexidade: básico, médio e alta complexidade. O atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade está mencionado na PNAS, na Proteção Social Especial de alta complexidade, pois ele encontra-se privado de liberdade e distante do convívio familiar e comunitário. Contudo, a PNAS é lacônica nesse tema, muito embora seja um grande avanço ao menos ter sinalizado para a importância de se pensar dentro da Política de Assistência Social, pois essa política pode articular os seus serviços e programas no atendimento a esse segmento, mesmo que não seja sua a responsabilidade direta pela execução do atendimento (conforme o é nas medidas em meio aberto: liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade).

É importante questionar como tem sido feita ou como deveria ser a articulação entre a política de assistência social e a política de atendimento socioeducativo, afinal as duas fazem parte do SGD proposto pelo SINASE. Não há até o presente momento nenhuma pactuação formal que defina as ações e responsabilidade de cada política setorial no atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. O que temos em relação à execução de medida socioeducativa é o documento da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) (da Resolução nº 109/2009), que pode confundir o entendimento em relação à discussão e necessidade da intersetorialidade entre as políticas públicas e sociais. Conforme já frisado no capítulo 1, uma coisa é a execução direta das medidas em meio aberto como é realizada atualmente enquanto um serviço da política de assistência social; outra coisa é como a assistência social vai se portar quando não é ela a executora do serviço, mas sendo premente sua participação junto à outra política responsável pela execução das medidas socioeducativas.

E3. Só há encaminhamento para a assistência posteriormente quando recebem medida de meio aberto. Se não, não há. Existem muitos encaminhamentos pós-internação provisória. A própria juíza determina algumas coisas, como por exemplo: que a família seja atendida por alguns programas, que o adolescente seja incluído no jovem aprendiz, como alguns programas da assistência, mas sempre pós desinternação. O programa de LA e PSC quem acompanha esses encaminhamentos. Ou em outros casos é encaminhado para as medidas de proteção.

O Artigo 23<sup>41</sup> da lei do SINASE estabelece que seja realizada a participação da família em todo o processo socioeducativo. Além disso, o Artigo 35, item IX,<sup>42</sup> estabelece que

---

<sup>41</sup>Art. 23. A avaliação das entidades terá por objetivo identificar o perfil e o impacto de sua atuação, por meio de suas atividades, programas e projetos, considerando as diferentes dimensões institucionais e, entre elas,

a instituição deve colaborar para o fortalecimento dos vínculos, além de sua participação direta no preenchimento do PIA (Artigo 53), que tem como objetivo planejar e fazer uma autoavaliação quanto aos processos, resultados, eficiência e eficácia do projeto pedagógico e da proposta socioeducativa. E ainda, segundo a Normativa do SINASE (2006)(BRASIL, 2006b), seguindo o princípio de municipalização, “as medidas socioeducativas quanto o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei devem ser executadas no limite geográfico do município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos” (BRASIL, 2006b, p. 29).

As práticas sociais devem oferecer condições reais, por meio de ações e atividades programáticas a participação ativa e qualitativa da família no processo socioeducativo, possibilitando o fortalecimento dos vínculos e a inclusão dos adolescentes no ambiente familiar e comunitário, as ações e atividades devem ser programadas a partir da realidade familiar e comunitária dos adolescentes para que em conjunto – programa de atendimento, adolescente e familiares – possam encontrar respostas e soluções mais aproximadas de suas reais necessidades (BRASIL, 2006b, p. 49).

Ou seja, a participação, principalmente da família, é fundamental para a consecução dos objetivos propostos pelos adolescentes e pela instituição: afinal, tudo que faz parte da formação do adolescente é extensivo à sua família. A família e a comunidade têm papéis fundamentais para que os adolescentes possam exercer sua cidadania, pois é com eles, principalmente com sua família, que as conquistas serão compartilhadas.

Contudo, a fala dos entrevistados reafirma a não existência de qualquer participação da assistência social, por meio da prática intersetorial, desenvolvida na instituição para atender os adolescentes em internação provisória — muito menos se pensar em ações que incluam a família no processo de reelaboração de alternativas distantes da vida na qual esse adolescente vivia antes de entrar no circuito da justiça.

E1. Na minha avaliação não há. As famílias vão lá, mas não é feito nenhum trabalho com as famílias. A gente simplesmente recebe o menino, responsabiliza ele com a medida de internação e depois devolvemos eles para o mesmo ambiente sem resolver nada naquele ambiente que foi o ambiente que acabou se dando o ato infracional. Muitos familiares são até coniventes com o ato do adolescente, ou o pai/mãe estão presos ou no tráfico, e ainda alguns assumem o ato dos maiores.

E2. Oferecemos aquilo que nós temos: uma assistência médica, assistência à educação e um lazer precário. Aos familiares só temos o serviço da assistência social, feito pelas técnicas do serviço social, que prestam um serviço de aproximação. Quero deixar o meu ponto de vista bem claro: quando o adolescente

---

obrigatoriamente, as seguintes: [...] II - a responsabilidade social, considerada especialmente sua contribuição para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do adolescente e de sua família; [...] VII - as políticas de atendimento para os adolescentes e suas famílias (BRASIL, 2006b).

<sup>42</sup>Art. 35. A execução das medidas socioeducativas rege-se-á pelos seguintes princípios: [...] IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo (BRASIL, 2006b).

internado (provisoriamente), ele chega aqui, ele vem da rua com uma estrutura familiar onde este passa fome, já caiu nas drogas, chega aqui e encontra um lugar para dormir, não muito decente, uma alimentação não de grande qualidade mas em grande quantidade, escolarização boa, assistência médica mais ou menos. Nesse período que ele fica aqui se nota uma grande diferença nele. Na casa dele não tinha horário para tomar banho, para se alimentar, não escovava os dentes e aqui ele passa a cumprir essa rotina, em pouco tempo ele muda, mas quando ele é liberado, ele volta para o mesmo meio onde ele veio. O que oferecemos aqui não é aquilo tudo que o SINASE exige, mas aquele pouco para ele é muito comparado ao meio que ele vivia. Só que não existe uma preocupação para o dia que ele sair daqui, nosso serviço social não conhece nem o meio de onde ele veio. No nosso sistema simplesmente abrimos as portas e mandamos ele embora, ninguém sabe onde ele morava. Muitas vezes, quando vamos devolver o adolescente, o traficante já está lá esperando por ele, mesmo com o nosso trabalho aqui ou algum outro profissional. Não adiante, porque às vezes o pai está preso, a mãe vende drogas, o que vai ser dele? Se não temos um emprego a oferecer pra ele, não temos nada, às vezes ele não tem nem o que comer, o que ele vai fazer, vai voltar para o crime novamente.

E3. Só a saúde e a educação, apenas para os adolescentes e não para os seus familiares. As passagens que são fornecidas para os familiares é a própria secretaria (SJC) que fornece e não a assistência social. A única coisa que se estenderia à família seria da própria secretaria e também o jurídico que é do tribunal (OAB), pois esses adolescentes têm acessória de um advogado gratuito.

E4. Acho que ainda é precário, eu creio que quando necessário, a equipe encaminha pra onde tem que encaminhar, eles precisam de algum auxílio ou alguma orientação, mas a gente ainda precisa avançar nessa intersetorialidade em relação à família na internação provisória. Eu acho que tem que fortalecer essa parceria com assistência social para atender essas famílias dos adolescentes que atendemos no socioeducativo.

Atualmente no PAI não tem feito nem um trabalho com a família ou articulação com a rede de assistência social, o que prejudica bastante o desenvolvimento do novo projeto de vida dos adolescentes. As únicas relações que esses jovens têm com seus familiares são pelas visitas, duas vezes por semana, pelo período de duas horas, e no máximo duas pessoas por visita. O outro contato que eles têm é um contato familiar feito por telefone uma vez por semana, por no máximo cinco minutos, bem controlados.

A equipe técnica faz o contato com os familiares apenas uma vez durante todo o período de internação provisória do adolescente, quando a família é obrigada a passar pela equipe técnica para uma primeira entrevista, apenas com o intuito de ouvir por parte dela a história de vida do adolescente e a partir de quando começou a “aprontar”, ou seja, quando suas atitudes começaram a se tornar insustentáveis. Essa entrevista é um critério básico para a liberação das visitas, depois disso só se tem contato quando a família achar necessidade.

Dessa forma, podemos ver que ainda há muito o que ser feito para que a ação profissional chegue próximo ao que preconiza o SINASE e a PNAS, que garante a intersetorialidade entre os adolescentes privados de liberdade e os programas de convivência e fortalecimento de vínculos.

Galo e Williams (2005), ao fazerem uma revisão da literatura a respeito da prática infracional em adolescentes, verificaram que os principais fatores de risco relacionados ao fenômeno são: história familiar em que há baixos níveis de afeto, pouca coesão e ausência de monitoramento das atividades dos filhos e indiferença generalizada nas relações interpessoais. Outras pesquisas também apresentam o envolvimento dos pais em atos antissociais como uma característica presente na configuração familiar dos adolescentes autores de ato infracional (ANG & HUAN, 2008; BRANCO, WAGNER & Demarci, 2008 *apud* PASSAMANI, 2009, p. 333).

Contudo, o entrevistado 5 trouxe uma questão que se torna pertinente quando se pensa na execução da política de assistência social, pois, segundo ele, a política acabou se fechando muito com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009), não permitindo que os serviços se expandissem, pois o cofinanciamento da política só será realizado se estiver descrito na política, o que acaba turvando a compreensão nas possibilidades que possam advir da aproximação intersetorial entre as políticas.

E5. Nós, do Poder Executivo Estadual, não executamos. Só temos a função de monitorar, assessorar, toda a gestão da política, isso é nossa responsabilidade, mas a gente não tem execução nenhuma...As equipes já estão supercarregadas e tem uma demanda enorme. A equipe de Florianópolis não vai conseguir ir visitar a família de São José, talvez a territorialização também seja um dos entraves.

Enfim, o SGD tem no seu interior diversos subsistemas, por meio de políticas públicas e sociais que visam promover, proteger e garantir de forma articulada os direitos de crianças e adolescentes e, no caso do SINASE, um subsistema de forma especial que atende as necessidades e demandas dos adolescentes em conflito com a lei. Dentre esses subsistemas, incluem-se aqueles que regem as políticas sociais básicas, de assistência social, de proteção especial e de justiça voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes e também ao adolescente em conflito com a lei, desde a apuração, aplicação e execução da medida socioeducativa. O SINASE constitui um dos subsistemas do SGD para esse segmento específico — adolescente em conflito com a lei — para que vários setores do eixo da garantia de direitos se comuniquem com os demais subsistemas internos, tais como saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública.

É importante que se tenha em vista a importância da articulação das redes de serviço e das parcerias dos diversos setores, pois cada segmento ainda é muito frágil por si só para garantir os encaminhamentos e efetivação dos direitos dos adolescentes unicamente. “Essas articulações garantem o princípio da incompletude institucional, fazendo com que o programa se articule politicamente com diversos parceiros na defesa dos direitos do adolescente e, em consequência, da população como um todo” (PASSAMANI, 2009, p. 344).

O SINASE, em todo o seu documento, faz importante vinculação conceitual da Política de Atendimento Socioeducativo à sua articulação com os diferentes campos das

políticas públicas e sociais, vinculando-se assim ao Sistema de Garantia de Direitos como um dos subsistemas, juntamente com a assistência social, segurança pública, saúde, educação, entre outros (BRASIL, 2006b).

Simões (2012) diz que

A política de Atendimento Socioeducativo deve estar pautada no trabalho de articulação em rede, tomando a premissa básica, de incompletude institucional como caráter imprescindível para compreensão do funcionamento da Unidade, pois não constitui-se uma “instituição total” (SIMÕES, 2012, p. 56).

Ou seja, dentro da complexa e dinâmica atualidade, uma política não se faz capaz de atender a totalidade do sujeito e suas diversas demandas. Assim, são indispensáveis a articulação e a parceria com as diversas áreas da política, inclusive a participação da sociedade civil para que a garantia dos direitos e das ações tenham maior efetividade, contribuindo para que o processo de inclusão social desses adolescentes autores de ato infracional seja atendido. O documento político-pedagógico do SINASE aborda o tema, entendendo que

[...] a incompletude institucional e um princípio fundamental norteador de todo o direito da adolescência que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviço. Demanda a efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultural, esporte, lazer, segurança pública, entre outras para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos os adolescentes (BRASIL, 2006b, p. 23).

Nesse entendimento, cada unidade e/ou programa de atendimento que integra o Sistema Socioeducativo deveria buscar se integrar e se articular com as diversas políticas do Sistema de Garantia de Direitos - SGD (Figura 1).



**Figura1 – Sistema de Garantia de Direitos**  
Fonte: SINASE (BRASIL, 2006b)



É, portanto, necessário que esses atores, sobretudo os gestores que atuam na execução do atendimento socioeducativo busquem alternativas concretas para efetivar essa articulação e pactuação entre as diferentes políticas.

Para que o Sistema de Atendimento Socioeducativo se coadune com o SGD, o qual abrange a Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde, Secretaria da Assistência e o Sistema de Justiça e Segurança Pública, como indica o quadro acima, é importante que se abra espaço também para os conselhos, sejam os conselhos tutelares, municipais ou estaduais, para que eles possam fazer parte dessa articulação entre as políticas e assim firmar ainda mais a intersetorialidade entre elas.

É importante que as unidades de atendimento socioeducativo tenham em vista a sua vinculação com as redes de serviço público para que, dessa forma, seja possível promover a integração desses adolescentes com os serviços, ou como diz Yazbek (2001):

[...] não há rupturas no cotidiano sem resistências e sem enfrentamentos [...], é aí que está o desafio de sair da nossa lentidão, de construir e reinventar mediações capazes de articular a vida social das classes subalternas com o mundo público dos direitos e da cidadania (YAZBEK, 2001, p. 39).

A finalidade maior do processo educacional, inclusive daqueles privados de liberdade, deve ser a garantia de direitos e principalmente a formação da cidadania. É importante ter em vista a realidade desses adolescentes que não tiveram uma base familiar sólida e que lhes oferecesse uma presença afetiva forte, com estabelecimento de limites e regras de boa convivência. É uma história de vida marcada por “envolvimentos” com atos ilícitos, fazendo com que eles percam suas vidas por meio da violência e da banalização da vida. Ou seja, nesse sentido, podemos ver que ainda temos muito o que avançar para que essas ações e o reconhecimento da intersetorialidade sejam reconhecidos e efetivamente concretizados conforme preconiza a lei do SINASE.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na elaboração deste trabalho, o objetivo foi analisar como a política de atendimento socioeducativo, especificamente a internação provisória no município de Florianópolis e a política de assistência social, se organiza técnica e institucionalmente para manter a intersetorialidade, ou seja, a articulação entre ambas e as demais políticas previstas no SINASE. Para tanto, foi importante compreender como se deu historicamente o fenômeno do atendimento à criança e ao adolescente ao longo dos anos, e assim, a partir dos dados coletados, fazer a reinterpretção da realidade, pois entendemos que todo campo de pesquisa é um campo inicialmente pré-interpretado pelos sujeitos que nele atuam (FUCHS, 2009).

No capítulo 2, fizemos uma abordagem conceitual sobre descentralização —como princípio trazido pela CF/88 — e intersetorialidade nas políticas públicas e sociais, trazendo para o debate da gestão pública a necessidade das práticas intersetoriais no atendimento às demandas e necessidades sociais, incluindo os adolescentes autores de ato infracional. Fizemos então uma maior aproximação sobre o significado de cada um desses conceitos de políticas e como eles deveriam se articular para que possamos ter um atendimento mais eficiente e eficaz em relação aos seus programas e serviços.

Para um entendimento ampliado do objeto de pesquisa, foi também necessário, no capítulo 3, uma leitura sócio-histórica dos avanços e contribuições no campo normativo-legal nacional ocorridos com a promulgação do ECA (BRASIL, 2012a) — em contraposição ao Código de Menores. A doutrina da proteção integral assegurou, ao menos no plano formal, os direitos humanos de crianças e adolescentes, incluídos os adolescentes em conflito com a lei.

Conforme dito acima, somente após a materialização da doutrina da proteção integral e a promulgação do SINASE é que os adolescentes em conflito com a lei passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e que necessitavam de atenção e ações diferenciadas. Foi assim que esse novo sistema socioeducativo implantou ações e programas pautados no atendimento sociopedagógico, além de garantir a articulação com as diversas políticas do SGD, de forma que o cumprimento das medidas socioeducativas priorizassem as condições necessárias aos adolescentes oferecendo-lhes espaços para a construção de novos projetos de vida, considerando seus limites e potencialidades, com o objetivo de garantir o acesso aos direitos e o exercício da efetiva cidadania, distanciando-o do cometimento de novos atos infracionais.

Ainda na busca pela compreensão teórica do fenômeno e sua melhor análise empírica, buscamos no capítulo 4 conhecer as políticas sociais e o atendimento ao adolescente

em conflito com a lei. Nesse capítulo, discutimos também a Política de Assistência Social, a PNAS, e a política de atendimento socioeducativo, SINASE, para que ambas coadunem para obter um atendimento integral aos adolescentes em conflito com a lei assim como para seus familiares, e dessa forma garantir uma ação articulada com todas as políticas do SGD.

Percebemos que, apesar do grande avanço que ocorreu no Brasil desde a CF/88 com a elaboração de marcos normativos e regulatórios, programas, projetos e planos — tanto nas esferas federal, estadual/distrital quanto na municipal — ainda há muita dificuldade para se garantir o atendimento integral a todos os adolescentes que se encontram em conflito com a lei, sobretudo porque é preciso um maior comprometimento com a intersectorialidade entre as políticas públicas e sociais para que se possa obter maior eficiência, efetividade e eficácia na execução dos programas e serviços e que, assim, possa realmente haver o enfrentamento dos problemas pertinentes.

A partir de todo o percurso teórico-conceitual e sócio-histórico, foi possível no capítulo 5 analisar os dados a partir da pesquisa empírica que permite uma aproximação à resposta ao nosso problema de pesquisa: “Quais têm sido as ações desenvolvidas entre a Política de Assistência Social e a Política de Atendimento Socioeducativo na execução do programa de internação provisória de Florianópolis de maneira a concretizar a intersectorialidade prevista no documento político do SINASE?”, conforme dito no capítulo 1 deste TCC.

Relacionando esse primeiro capítulo com as entrevistas realizadas com os diversos atores do sistema socioeducativo, todos ressaltaram que somente a partir da promulgação do SINASE pôde-se ver uma efetiva diferença no tratamento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. A partir dessa lei, não só o atendimento passa a ser diferenciado, como também as novas construções arquitetônicas exigem o distanciamento do caráter carcerário para um sistema socioeducativo, de forma a contribuir significativamente para o desenvolvimento pedagógico e de reinserção social desses adolescentes.

Diante desse percurso teórico-conceitual, no capítulo 4, a partir da análise dos dados da pesquisa, compreendemos que o despreparo ainda é um grande desafio a ser combatido e que a intersectorialidade entre as políticas e uma grande “chave-mestra” para que se tenha uma ação e um atendimento realmente efetivo e eficaz aos adolescentes autores de ato infracional e aos seus familiares. Mas, para isso, seria necessária a preparação de todos os setores (instituições) ligados a esses serviços, para que todos os operadores atuem de forma a defender os mesmos direitos e alcançar os mesmos objetivos.

A partir da percepção e interpretação dos entrevistados, ficou evidente que essa temática ainda é pouco explorada no âmbito da política de assistência social no município de Florianópolis. Segundo os entrevistados e a pesquisa realizada para a esse trabalho de conclusão de curso, foi possível identificar que ainda não há nenhum tipo de pactuação entre as diversas secretarias responsáveis pelo atendimento do adolescente autor de ato infracional, assim como para os seus familiares. Ou seja, articulação entre as diferentes políticas disponíveis no município e responsáveis pelas medidas socioeducativas.

Na avaliação dos profissionais, a intersetorialidade é específica no sentido de qualificar e instrumentalizar o atendimento técnico, fortalecendo o SGD para um atendimento eficiente e eficaz aos adolescentes, tendo em vista a qualificação principalmente dos profissionais envolvidos na execução desse atendimento. Por meio desses atendimentos qualificados, é possível perceber qualquer tipo de irregularidade, assegurar que os adolescentes não tenham seus direitos violados e orientá-los de forma a proteger sua integridade.

Ainda por meio da análise dos dados da pesquisa empírica, no último capítulo fizemos uma análise dos dados coletados das entrevistas, assim como uma breve caracterização dos aspectos geográficos e demográficos do atendimento socioeducativo do Estado Santa Catarina. Buscamos também compreender como os operadores efetivamente lidam com as demandas e necessidades encontradas durante a elaboração do PIA e as necessidades da intersetorialidade entre as políticas para uma efetiva concretização dos direitos. Nesse capítulo também discutimos a matricialidade sociofamiliar como um importante foco da materialização da PNAS para a efetivação dos direitos, abrangendo todo o contexto familiar do adolescente autor de ato infracional. Diante disso foi possível analisar que a família é um importante foco a ser trabalhado entre as ações intersetoriais do atendimento da política de atendimento socioeducativo e a política de assistência social para que se possa garantir a relação entre as demais políticas e assim obter os resultados esperados.

A lei do SINASE possui grande relevância no que se refere à efetivação dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, contudo é necessário que haja um trabalho ainda mais comprometido em conjunto com as demais políticas e, principalmente, aquelas que o SINASE preconiza como fundamentais para o desenvolvimento da ação efetiva das medidas socioeducativas, como Educação, Saúde, Assistência Social e o Sistema de Justiça, além das demais políticas que fazem parte do SGD.

Por fim, entendemos que a política de atendimento socioeducativo e a política de assistência social deveriam juntas criar um projeto estratégico de articulação entre si e,

principalmente, de prevenção à reincidência do cometimento de novos atos infracionais. Também nas políticas para os egressos, para que assim, no momento em que esses jovens receberem sua liberação, possam estar respaldados em políticas de apoio à continuidade de seu novo projeto de transformação.

[...]mesmo em tempos de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, de exaltação ao ECA, convivemos com discursos em prol da redução da maioridade penal – ou seja, mais uma vez, aparece aqui uma medida para “apagar incêndio”, mas incapaz de combater o que causa o fogo. [...] Criar possibilidades para que esses adolescentes se tornem, efetivamente, cidadãos exige mais do que ações políticas voltadas à inserção social. Não basta inserir, é necessário acompanhar todas as etapas dessa inserção; é necessário um trabalho coletivo – envolvendo diversas instâncias (escolas, conselhos tutelares, serviços de saúde e de justiça, ONGs, entre outros) – que torne esse social tão ou mais sedutor do que aquilo que promete o tráfico de drogas (SCISLESKI; MARASCHIN, 2008. p. 464).

Enfatizo a importância de pensarmos primeiramente em políticas de prevenção, em que todas as políticas se articulem com o SGD para que todas as crianças e adolescentes possam ser vistos como seres em pleno desenvolvimento, receber proteção integral e prioridade absoluta, para que futuramente não tenhamos que pensar em políticas “curativas”, como por exemplo, as políticas de medidas socioeducativas.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, M. M. T. Família, Trabalho e Reprodução Social: Limites da Realidade Brasileira. In: DUARTE, M.J. O; ALENCAR, M. M. T. (org). *Família, Famílias: Práticas Sociais e Conversações Contemporâneas*. 3. ed. Brasília: Lumen Juris, 2013.
- ARENDDT, Hannah. *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012.
- BEHRING, Elaine. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.
- BOSCHETTI, Ivanete *et al.* *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. *Decreto 17.943-A de 12 de outubro de 1927*. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro: CLB, 1927.
- BRASIL. *Guia de Políticas e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: MDS, 2008.
- BRASIL. *Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979*. Institui o Código de Menores. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 10 out. 1979.
- BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. “ECA”. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Florianópolis: Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, 2012a.
- BRASIL. *Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991*. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 16 out. 1991.

BRASIL. *Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 8 dez. 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, setembro, 2005.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social - PNAS*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. *Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei*. Levantamento Nacional 2011. Brasília: SEDH, 2012c.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 20 jan. 2012b.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006*. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2006a. Disponível em:  
<[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/resolu%C3%A7%C3%B5es\\_nova/resolu%C3%A7%C3%B5es/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20113.PDF](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/resolu%C3%A7%C3%B5es_nova/resolu%C3%A7%C3%B5es/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20113.PDF)>. Acesso em: abr. 2014.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE*. Brasília/DF: CONANDA, 2006b.

BRASIL. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/documentos/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

CARVALHO, Denise B. Birche. Políticas Sociais setoriais por segmentos: criança e adolescente. In: *Capacitação em serviço social e política social*, módulo 3: Política Social. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: BELFORE-WANDERLEY, Lúcia Bógus; YAZBECK, Maria Carmelita. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000. p. 17-50.

COHN, Amélia. Descentralização, Saúde e Cidadania. In: *Revista Lua Nova*, 1994.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da; MENDEZ, Emílio Garcia. *De menor a cidadão*. Das necessidades ao direito. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

COSTA, Antônio Carlos da. *É possível mudar*. São Paulo: Cortez, 1993.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Publicação do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - CEAF*. Procuradoria-Geral de Justiça/ Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Ano II - Edição Especial - outubro de 2007.

COSTA, Cândida. *Instrumentos legais e normativos do SINASE*. In: BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Residência da República; Centro de Estudos Avançados e Administração Pública - CAEG/UNB. Capacitação para Operadores do SINASE. Brasília, 2010 (online).

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

CRAIDY, Carmen Maria. *Da Doutrina de Proteção Integral aos impasses na execução das medidas socioeducativas*. Prêmio Socioeducando 3ª Edição: Práticas Promissoras — Garantindo Direitos e Políticas Públicas. 1ª edição: 2010

FAJARDO, Sinara P. Retórica e realidade dos direitos da criança no Brasil. In: BRAGAGLIA, M., NAHRA, C. M. L. (orgs.) *Conselho Tutelar: Gênese, Dinâmica e Tendências*. Canoas: ULBRA, 2002.

FREITAS, Taís Pereira de. Serviço Social e medidas socioeducativas: o trabalho na perspectiva da garantia de direitos. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 105, p. 30-49, jan./mar. 2011.



FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21. Brasília: 2000.

FUCHS, Andréa Márcia S. Lohmeyer. *Entre o direito legal e o direito real: o desafio à efetivação da cidadania do adolescente autor de ato infracional: A experiência da Medida Socioeducativa de Semiliberdade*. 2004. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Serviço Social, 2004.

FUCHS, Andréa Márcia S. Lohmeyer. *O Serviço Social e o sistema de atendimento socioeducativo em Santa Catarina*. Projeto de pesquisa em andamento, 2013. Mimeo.

FUCHS, Andréa Márcia S. Lohmeyer. *Telhado de vidro: as intermitências do atendimento socioeducativo de semiliberdade no Brasil. Análise no período de 2004-2008*. 2009. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, 2009.

FUCHS, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer. Municipalização da Execução das Medidas em Meio Aberto: possíveis caminhos para a consolidação de uma política pública. In: *Prêmio Sócio-Educando 3ª Edição: práticas promissoras, garantindo direitos e políticas públicas*. 1. ed. São Paulo : Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente: Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República - SDH-PR, 2010. (p. 97-118).

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estados@ Santa Catarina*. s/d. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=sc>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Santa Catarina - SC*. 2013. Disponível em: <[http://www.cidades.ibge.gov.br/download/mapa\\_e\\_municipios.php?lang=&uf=sc](http://www.cidades.ibge.gov.br/download/mapa_e_municipios.php?lang=&uf=sc)>. Acesso em: 3 jul. 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

ILANUD. Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente. *Guia teórico e prático de medidas socioeducativas*. ILANUD: Brasília, 2004.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 32(2), p. 35,48, mar./abr., 1998.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. In: *Cadernos FUNDAP*, n. 22, p. 102-110, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, v.13, n.1, p.25-36, jan.-abr. 2004.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *II Congresso Interamericano dei Clad II sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, realizado de 15 a 18 de outubro de 1997, em IslaMarguerita, Venezuela.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 32(2);11-22. mar.-abr., 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública: a experiência de Fortaleza. In: *CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD*, 11. El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: Perspectivas, posibilidades y limitaciones. Caracas, 1997. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

MACHADO, Martha de Toledo. Sistema especial de proteção da liberdade do adolescente na constituição brasileira de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: *Justiça, adolescência e ato infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: ILANUD, 2006.

MENDEZ, Emílio Garcia. *Infância e cidadania na América Latina*. São Paulo: Hucitec, Instituto Airton Senna, 1998.

MINAYO, Cecília de S.; SANCHES, Odécio. Qualitativo-Quantitativo: Oposição ou Complementaridade? *Cad. Saúde Pub.*, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

MIOTO, Regina Célia T. Família e Políticas Sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Política Social no Capitalismo: Tendências contemporâneas*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009, p.130-148.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas. In: *Revista Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

OLIVEIRA, Frederico Ferreira de. *Circuito turístico trilha dos inconfidentes: desafios à participação social dos municípios no planejamento e gestão do turismo regional e local*. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local) – Centro Universitário Una. Belo Horizonte, 2011.

PASSAMANI, Maria Emília; ROSA Edinete Maria. Conhecendo um Programa de Liberdade Assistida pela Percepção de seus Operadores. *Psicologia Ciência e Profissão*, 29 (2), UFES, 2009, p. 330-345.

PEREIRA, Karyne Y. de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: sobre sua concepção na política de assistência social. In: *Revista Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114 - 127, jan./jun. 2013.

PEREIRA, PotyaraAmazonéida Pereira. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, PotyaraAmazonéida Pereira. *Concepção e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e consequências*. Brasília: NEPPS/CEAM/UNB, 1994.

PEREIRA, PotyaraAmazonéida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREZ, Jose Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas Sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n. 140, p. 649-673, maio/ago. 2010.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRIORE, Mary del. *História da criança no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1996.

RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene; NAIFF, L. A. M.; BAPTISTA R. (Coord.). *Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

ROCHA, Enid. *Mapeamento nacional da situação das unidades de execução da medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei*. Brasília: IPEA/DCA-MJ, 2002. (Mimeo).

ROSA, E. T. S. Adolescente com prática de ato infracional: a questão da inimputabilidade penal. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 67, 2011.

SANTA CATARINA. Centro Administrativo do Governo (Website). *Secretarias Regionais*. 2013a. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/index.php/secretarias-regionais>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SANTA CATARINA. *Departamento de Administração Socioeducativo- DEASE* (Website). 2014. Disponível em: <<http://www.dease.sc.gov.br>>. Acesso em: jun. 2014.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania. Departamento de Administração Socioeducativa. Assessoria Sociopedagógica. *Normas Complementares para Organização e Funcionamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo Catarinense*. Regime Restritivo e Privativo de Liberdade. Florianópolis: DEASE, 2013b.

SANTOS, Natália Navarro dos. *A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate a pobreza no Brasil*. O caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

SEGALIN, Andreia. Respostas sociopolíticas ao conflito com a lei na adolescência: discursos dos operadores do sistema socioeducativo. 2008. 284f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Editora Cortez, 2005. p. 30-47.

SILVA, Nívea Carla Ricardo da Silva. Do Código de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente: Um Perfil da Atenção Socioinstitucional ao adolescente autor de ato Infracional. In: *Em Pauta*. Rio de Janeiro: FSS/UERJ, n. 11, 1997, p.153-172.

SILVA, Noara Claudinni. *O Tempo Decorrido nos Processos de Apuração do Ato Infracional: sob as interpretações dos profissionais do Sistema Socioeducativo do município de Palhoça/SC*. 2008.

SIMÕES Neto, Jose Pedro. *Garantindo direitos? O atendimento socioeducativo no Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: UFSC/Pró-Reitoria de Extensão, 2012.

TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e políticas públicas*, Rio de Janeiro, FIOCRUZ, n. 5, p. 31-51, 1991.

VANNUCHI, Paulo de Tarso; OLIVEIRA, Carmen Silveira (apresentação). *Direitos Humanos de Criança e Adolescentes – 20 anos do Estatuto*. Brasília, D.F: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

VERONESE, J. R. P.; SOUZA, M. P.; MIOTO, R. C. T. *Infância e adolescência, o conflito com a Lei: algumas discussões*. Florianópolis: Boiteux, 2001.

VOLPI, Mário (org). *Adolescente e o ato infracional*. São Paulo: Cortez, 1997.

WACQUANT,Loïc. A penalização da miséria e o avanço do neoliberalismo. In: SANTANA, Marco Aurélio e RAMALHO, José Ricardo (org.). *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e nova questão social*. São Paulo: Boitempo. 2003.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência*. Crianças e Adolescentes no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: CEBELA, 2012.

YAZBEK, Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. In. *Revista Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa*, ano 2, n. 3. Brasília: ABEPSS, Grafiline, 2001. p. 31-40.

**APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Título da Pesquisa: \_\_\_\_\_

Eu, \_\_\_\_\_ abaixo-assinado(a), forneço meu consentimento livre e esclarecido para participar como voluntário(a) da pesquisa de trabalho de conclusão de curso, sob a responsabilidade de **DÉBORA ELIZA COQUI MAYER**, acadêmica da Universidade Federal de Santa Catarina, e da Professora Doutora **ANDRÉA MÁRCIA SANTIAGO LOHMEYER FUCHS**, orientadora da pesquisa.

Assinando este Termo de Consentimento, estou ciente de que:

- 1) O objetivo principal da pesquisa é \_\_\_\_\_;
- 2) Tenho a liberdade de recusar a participar da pesquisa em qualquer fase, sem qualquer prejuízo a minha pessoa;
- 3) Os dados pessoais dos participantes serão mantidos em sigilo e os resultados obtidos com a pesquisa serão utilizados apenas para alcançar os objetivos do trabalho, incluindo a publicação na literatura científica especializada;
- 4) Não terei benefícios diretos participando deste trabalho, mas estarei contribuindo para a produção de conhecimento científico que poderá trazer benefícios de uma maneira geral à sociedade.
- 5) Os registros escritos e gravados permanecerão em poder do pesquisador e não serão divulgados na íntegra;
- 6) Poderei entrar em contato com os pesquisadores sempre que julgar necessário. Com a acadêmica Débora Eliza Coqui Mayer, pelo telefone(48) 8432-8572 ou com a professora Andréa M. S. L. Fuchs, pelo telefone (48) 9194-4346.
- 7) Obtive todas as informações necessárias para poder decidir conscientemente sobre a minha participação na referida pesquisa;
- 8) Este Termo de Consentimento é feito em duas vias, de maneira que uma permanecerá em meu poder e a outra com os pesquisadores responsáveis.

Cidade: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_ de 2014.

Assinatura do participante

Assinatura do pesquisador



## APENDICE B – CARTA DE AUTORIZAÇÃO PARA A ENTREVISTA

Florianópolis, 28 de maio de 2014.

Senhor(a) \_\_\_\_\_,

A acadêmica Débora Eliza Coqui Mayer, estudante do 8º período de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina está realizando um estudo sobre a “intersectorialidade no atendimento socioeducativo destinado aos adolescentes infratores em Florianópolis”.

Para tanto, selecionamos a técnica de entrevista semiestruturada com alguns atores do Sistema Socioeducativo. Para tanto, gostaríamos de agendar, dentro da sua disponibilidade, uma conversa.

A pesquisa segue todos os critérios de exigência da ética em pesquisa e está sendo orientada por mim, professora Dra. Andréa Márcia Santiago LohmeyerFuchs, do Departamento de Serviço Social da UFSC. O conteúdo da entrevista será utilizado exclusivamente para fins acadêmicos, sendo preservado o anonimato dos entrevistados.

O exercício da prática da pesquisa somado à elaboração de uma monografia fortalece o aprendizado e contribui na preparação do acadêmico para o exercício da prática profissional competente e comprometida com a realidade social. Os estudantes serão os futuros profissionais que atuarão na defesa, promoção e garantia de direitos, sendo, portanto imprescindível esse exercício de aproximação com a prática científica.

A participação de V. Sa. certamente contribuirá significativamente para um maior aprofundamento da temática que envolve a intersectorialidade entre as políticas públicas no atendimento ao adolescente suspeito e/ou autor de ato infracional.

Muito embora seja um trabalho acadêmico de graduação, esperamos contribuir para o debate acerca da importância e necessidade da materialização da intersectorialidade entre as políticas no atendimento socioeducativo previstas no documento político-pedagógico do SINASE (BRASIL, 2006). Ao final da defesa do Trabalho de Conclusão de Curso, nos comprometemos a enviar uma cópia digitalizada do trabalho.

Estou certa de contar com sua valiosa participação.

Respeitosamente,

**Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago LohmeyerFuchs**  
Professora do DSS-UFSC (SIAPE – 2061619)

## APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

### BLOCO 1 – DADOS GERAIS

Nome:

Idade:

Sexo: ( ) masculino ( ) feminino

Escolaridade:

Formação acadêmica:

Função:

De forma breve, você pode relatar sua trajetória profissional até sua chegada à função atual?

### BLOCO 2 – SOBRE A HISTÓRIA DO ATENDIMENTO EM INTERNAÇÃO PROVISÓRIA EM FLORIANÓPOLIS

- 1) Você poderia começar relatando um pouco (do que sabe) sobre a história da internação provisória em Florianópolis?
  - Desde quando o município de Florianópolis possui internação provisória para adolescentes suspeitos de autoria de ato infracional?
- 2) Existem documentos que registram essa história? Como ter acesso?
- 3) A partir da promulgação da Lei nº 12.594/2012 (Lei do SINASE), houve alguma modificação na forma de atendimento em internação provisória? Quais?

### BLOCO 3 – SOBRE A INTERSETORIALIDADE NO ATENDIMENTO EM INTERNAÇÃO PROVISÓRIA

- 1) O SINASE diz que várias políticas públicas e sociais integram o Sistema de Garantia de Direitos e, portanto, fazem parte do Atendimento Socioeducativo. Trazendo esse conceito/ideia para a nossa realidade local, quais políticas conversam/dialogam com o atendimento socioeducativo em Florianópolis?
- 2) O que você entende por intersectorialidade entre as Políticas Públicas?
- 3) Como você entende que deve acontecer essa intersectorialidade no atendimento socioeducativo?
- 4) Atualmente, existem ações intersectoriais/interinstitucionais desenvolvidas na instituição para atender os adolescentes em internação provisória, assim como os seus familiares? Como concretamente a intersectorialidade está sendo desenvolvida no cotidiano do atendimento em Internação Provisória?
- 5) Em sua opinião, existe intersectorialidade entre a Política de Atendimento Socioeducativo, em especial o programa socioeducativo de internação provisória, e a



Política de Assistência Social (serviços e programas)? Em caso afirmativo, como ela acontece? (As pactuações, fluxos de atendimento, parcerias...)

- 6) Como a equipe técnica da internação provisória identifica as demandas e necessidades dos adolescentes e suas famílias que necessitam de diálogo com a Política de Assistência Social (Serviços e Programas)?
  - O PIA se tornou um importante instrumento para identificação dessas demandas, além de possibilitar o planejamento da intervenção durante o cumprimento da Internação Provisória (ali são levantadas as demandas em relação às diversas políticas: educação, saúde, assistência...). O que é feito com as informações que são extraídas dos adolescentes em relação a essas demandas?
  - Pensando na perspectiva da intersetorialidade, é estabelecida alguma ação entre vocês (da internação provisória) com a política de assistência social? Em caso negativo, justificar o porquê.
- 7) Existe algum protocolo estabelecido entre o Sistema Socioeducativo de Santa Catarina (por meio da Secretaria de Estado de Justiça) e a Política de Assistência Social ou com outras políticas públicas sociais que formalize um pacto de ação intersetorial? Como deve acontecer o fluxo de atendimento entre as várias Secretarias de Estado (conforme existe em relação às vítimas de violência sexual, denominado “Protocolo de Atenção às Vítimas de Violência Sexual” (2000))?