



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Maria Emilia Passamani

**As Armadilhas da Municipalização das Medidas Socioeducativas em Meio  
Aberto: a experiência do Estado do Espírito Santo (2006-2017)**

Rio de Janeiro

2018

Maria Emilia Passamani

**As Armadilhas da Municipalização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto:  
a experiência do Estado do Espírito Santo (2006-2017)**



Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Silene de Moraes Freire.

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/A

P285 Passamani, Maria Emilia.  
As armadilhas da municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto: a experiência do Estado do Espírito Santo (2006-2017) / Maria Emilia Passamani. – 2018. 254 f.

Orientadora: Silene de Moraes Freire.  
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social.  
Bibliografia.

1. Municipalização – Teses. 2. Medidas – Educação e crime – Teses. 3. Prisão – Espírito Santo – Teses. I. Freire, Silene de Moraes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social. III. Título.

CDU 37.014

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Maria Emilia Passamani

**As Armadilhas da Municipalização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto:  
a experiência do Estado do Espírito Santo (2006-2017)**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em 16 de outubro de 2018.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Silene de Moraes Freire (Orientadora)  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Simone Eliza do Carmo Lessa  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Vânia Morales Sierra  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

---

Prof. Dr. Rodrigo Silva Lima  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Márcia Smarzaro Siqueira  
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Rio de Janeiro

2018

## AGRADECIMENTOS

Agradecer pressupõe que sempre precisamos do outro para realizar algo, pois não somos autossuficientes. Precisamos de um olhar, uma atitude de apoio, de incentivo, de compreensão. Foram muitas as pessoas que compartilharam comigo essa etapa de minha vida. A todos a minha gratidão.

Só posso começar a agradecer muito a Deus pela Graça da gratuidade da vida.

Aos meus pais, Hilma (in memoriam) e Armando, por me ensinarem a ter coragem e nunca desistir frente aos desafios da vida e por serem minhas referências de amor e fé.

Aos meus três amores, Júlio, Juliana e Amanda, meu porto seguro nos quais encontro força, amor e esperança para continuar lutando por um mundo mais humano, fraterno e justo. Amo vocês mais que tudo.

À minha orientadora, professora Dra. Silene de Moraes Freire, pelas orientações, pela generosidade quando mais precisei e também por ser um grande ser humano e intelectual que não desiste da luta.

Aos professores da banca examinadora, Dra. Márcia Smarzaró Siqueira, Dra. Simone Eliza Lessa, Dra. Vânia Sierra e Dr. Rodrigo Lima, que generosamente aceitaram o convite de participação na minha banca e pela possibilidade de compartilhar comigo seus conhecimentos.

A todos os meus familiares, especialmente minhas irmãs Maria Ângela, Lúcia e Sônia pelo companheirismo, pela cumplicidade, por compartilhar comigo suas alegrias e dores.

À Angélica, minha “irmã de coração”, pelo companheirismo, pelos gestos e palavras de incentivo.

Aos Amigos da “Confraria” (Keyla, Paulo, Giovana, Valesca e Adília), pela alegria, pela música e principalmente pela espiritualidade que nos une.

À Carminha que foi meu suporte assumindo as tarefas diárias de casa pra que eu pudesse me dedicar a tese.

À minha amiga Jeane, pela prazerosa companhia durante nossa estadia no Rio.

Aos colegas da turma de doutorado com os quais partilhei conhecimentos e afetos.

Ao IASES por autorizar a realização da pesquisa.

Aos alunos do NECA com as quais partilhei conhecimentos.

A UERJ por me oportunizar o conhecimento.

A Universidade Federal do Espírito Santo, aos colegas professores, funcionários e alunos que sempre me apoiaram neste período de produção da tese.

A Thays, pela disponibilidade, pelo carinho e pela revisão da tese.

A todos e todas, em especial amigos (as), que de alguma forma contribuem para que a vida tenha sentido e beleza, minha gratidão profunda.

Dedico também aos adolescentes que se tornaram visíveis somente após gritar, sofrer e infracionar e que não puderam vivenciar muitas das oportunidades da vida.

Aos adolescentes que já passaram por um serviço de medidas socioeducativas.

Aos profissionais que já experimentaram o desafio de atuar no processo socioeducativo.

## RESUMO

PASSAMANI, Maria Emília. **As Armadilhas da Municipalização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: a experiência do Estado do Espírito Santo (2006-2017)**. 2018. 254 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O tema que nos propomos a estudar são as armadilhas do processo de municipalização da política socioeducativa dirigida aos adolescentes em conflito com a lei, submetidos a medidas socioeducativas em meio aberto (MSE- MA), por meio da implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e sua interface com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Espírito Santo (ES). Buscamos analisar a situação atual desse atendimento, bem como os mecanismos e estratégias utilizados para sua operacionalização. A Assistência Social enquanto uma política pública que compõe o Sistema de Garantia de Direito (SGD) passa a atender os adolescentes que estão no Sistema Socioeducativo através do Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), localizados próximos a sua residência. Constatamos neste estudo, a fragilidade do processo de municipalização, considerando a precarização das condições em que as MSE-MA têm sido executadas, principalmente nos CREAS. As dificuldades se expressam pela falta e /ou insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros; a desarticulação entre os atores envolvidos no processo socioeducativo e da rede de proteção, inclusão social e promoção dos adolescentes; a descontinuidade das ações nas políticas de atenção as crianças e adolescentes, em decorrência das mudanças dos Gestores Municipais (Prefeitos e Secretários), dentre outras. Assim, verificamos como as fragilidades da sociedade brasileira no enfrentamento dessa questão, não foram rompidas com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com o SINASE e com o SUAS, porque elas não se resolvem a partir de marco legal, principalmente, numa sociedade com tantas desigualdades como a brasileira. A efetivação de direitos tem limites numa sociedade capitalista, que, mesmo com avanços legais, que podem possibilitar avanços no processo interventivo, serão sempre limitados por questões estruturais e ideológicas.

Palavras-chave: Municipalização. Medidas socioeducativas em meio aberto. SINASE. SUAS.

## RESUMEM

PASSAMANI, Maria Emília. **Las trampas de la municipalización de las medidas socioeducativas en el entorno abierto:** la experiencia del estado de Espírito Santo (2006-2017). 2018. 254 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

El tema que nos proponemos a estudiar son las trampas del proceso de municipalización de la política socioeducativa dirigida a los adolescentes en conflicto con la ley, sometidos a medidas socioeducativas en medio abierto (MSE-MA), a través de la implementación del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (SINASE) y su interfaz con el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), en Espírito Santo (ES). Buscamos analizar la situación actual de esa atención, así como los mecanismos y estrategias utilizados para su operacionalización. La Asistencia Social como una política pública que compone el Sistema de Garantía de Derecho (SGD) pasa a atender a los adolescentes que están en el Sistema Socioeducativo a través del Servicio de Protección Social a Adolescente en Cumplimiento de Medida Socioeducativa de Libertad Asistida (LA), y de Prestación de Servicios a la Comunidad (PSC), en los Centros de Referencia Especializada de Asistencia Social (CREAS), ubicados cerca de su residencia. En el presente estudio, la fragilidad del proceso de municipalización, considerando la precarización de las condiciones en que las MSE-MA han sido ejecutadas, principalmente en los CREAS. Las dificultades se expresan por la falta y / o insuficiencia de recursos humanos, materiales y financieros; la desarticulación entre los actores involucrados en el proceso socioeducativo y de la red de protección, inclusión social y promoción de los adolescentes; la discontinuidad de las acciones en las políticas de atención a los niños y adolescentes, como consecuencia de los cambios de los Gestores Municipales (Alcaldes y Secretarios), entre otras. Por lo tanto, verificamos cómo las fragilidades de la sociedad brasileña en el enfrentamiento de esa cuestión, no se rompieron con el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), con el SINASE y con el SUAS, porque ellas no se resuelven a partir de marco legal, principalmente, en una sociedad con tantas desigualdades como la brasileña. La efectividad de derechos tiene límites en una sociedad capitalista, que incluso con avances legales, que pueden posibilitar avances en el proceso interventivo, éstos serán siempre limitados por cuestiones estructurales e ideológicas.

Palabras clave: Municipalización. Medidas socioeducativas en medio abierto. SINASE. SUAS.



## ABSTRACT

PASSAMANI, Maria Emília. **The Traps of the Municipalization of Socio-Educational Measures in Open Medium:** the experience of the State of Espírito Santo (2006-2017). 2018. 254 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The theme that we propose to study are the pitfalls of the process of municipalization of socio-educational policy directed at adolescents in conflict with the law, submitted to socio-educational measures in an open environment (MSE-MA), through the implementation of the National Socio-Educational Assistance System (SINASE) and its interface with the Unified Social Assistance System (SUAS), in Espírito Santo (ES). We seek to analyze the current situation of this service, as well as the mechanisms and strategies used for its operationalization. The Social Assistance as a public policy that makes up the Law Guarantee System (DGS) starts to serve the adolescents who are in the Socioeducational System through the Service of Social Protection to Adolescents in Compliance with Socio-educational Measures of Assisted Freedom (LA), and Provision of Community Services (PSC) at the Specialized Reference Centers for Social Assistance (CREAS), located near your residence. We note in this study the fragility of the municipalization process, considering the precariousness of the conditions in which MSE-MA have been performed, especially in CREAS. The difficulties are expressed by the lack and / or insufficiency of human, material and financial resources; the disarticulation between the actors involved in the socio-educational process and the network of protection, social inclusion and promotion of adolescents; the discontinuity of actions in the policies of attention to children and adolescents, as a result of the changes of the Municipal Managers (Mayors and Secretaries), among others. Thus, we verified how the weaknesses of Brazilian society in confronting this issue were not broken with the Statute of the Child and Adolescent (ECA), SINASE and SUAS, because they are not resolved from a legal framework, in a society with as many inequalities as the Brazilian. The realization of rights has limits in a capitalist society, which, even with legal advances, which can make progress in the intervention process, these will always be limited by structural and ideological issues.

Keywords: Municipalization. Socioeducative measures in open environment. SINASE. SUAS.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto, segundo o sexo (2012 a 2014) .....	24
Tabela 2 – Impostos Locais e Transferências constitucionais.....	51
Tabela 3 – Características sócio demográficas dos Jovens Adolescentes de 12 a 17 anos em 2013 (%).....	70
Tabela 4 – Proporção de óbitos causados por homicídios (2016). .....	75
Tabela 5 – Taxas de HAF (por 100 mil) por idades simples. Brasil. 2014* .....	78
Tabela 6 – Número e taxas de HAF nas Ufs (por 100 mil) segundo faixa etária. Brasil (2014*). .....	80
Tabela 7 – Sexo das vítimas por UF. Brasil (2014).....	82
Tabela 8 – Números e Taxas de HAF (por 100 mil), segundo cor e UF/Região. Brasil (2003-2014*) .....	83
Tabela 9 – Ato infracional praticado pelos adolescentes no Brasil .....	91
Tabela 10 – Locus institucional do Sistema Socioeducativo por UF entre 2014 e 2016.....	97
Tabela 11 – Número de municípios com Comissão Intersetorial do SINASE .....	102
Tabela 12 – Políticas que compõem a Comissão Intersetorial do SINASE.....	102
Tabela 13 – Periodicidade de realização das reuniões da Comissão Intersetorial do SINASE.....	103
Tabela 14 – Número de municípios com Plano de Atendimento Socioeducativo .....	104
Tabela 15 – Quantidade de trabalhadores por vínculo.....	130
Tabela 16 – Número de municípios que atendem os adolescentes em MSE-MA.....	133
Tabela 17 – Local onde os adolescentes são atendidos nos municípios. ....	134
Tabela 18 – Equipe técnica responsável pelo Serviço de Proteção a Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA e PSC é exclusiva deste serviço?.....	135
Tabela 19 – Relação dos serviços executados pela mesma equipe .....	136
Tabela 20 – Quantidade de trabalhadores por vínculo – resumo. ....	140
Tabela 21 – Quantidade de CREAS por porte de Município. ....	144
Tabela 22 – Localização dos CREAS. ....	144
Tabela 23 – Tipo de CREAS. ....	145
Tabela 24 – Quantidade de CREAS por região .....	145
Tabela 25 – Municípios do Espírito Santo de Grande Porte .....	150
Tabela 26 – Municípios do Espírito Santo de Médio Porte .....	150

Tabela 27 – Municípios do Espírito Santo de Pequeno Porte I .....	150
Tabela 28 – Municípios do Espírito Santo de Pequeno Porte II.....	152
Tabela 29 – Classificação das unidades da federação por IDH-M (2010).....	153
Tabela 30 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Estado - Espírito Santo. ....	154
Tabela 31 – Lista de Unidades Federativas por PIB per capita.....	156
Tabela 32 – Quantidade de municípios por ano de implantação das MSE em MA. ....	172
Tabela 33 – Políticas que compõem a Comissão Intersetorial do SINASE no ES .....	177
Tabela 34 – Local de atendimento dos adolescentes que cumprem MSE-MA nos municípios do ES. ....	179
Tabela 35 – Quantidade de Unidades em que os adolescentes são atendidos.....	180
Tabela 36 – Equipe Técnica Exclusiva responsável pelo Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) .....	181
Tabela 37 – Serviços executados pela mesma equipe do CREAS. ....	183
Tabela 38 – Inscrição no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ...	184
Tabela 39 – Total de adolescentes em cumprimento de LA e/ou PSC por faixa etária. ....	186
Tabela 40 – Total de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (LA e/ou PSC) no Brasil – Masculino e Feminino. ....	187
Tabela 41 – Número de casos de homicídio e suicídio de adolescentes. ....	188
Tabela 42 – Quantidade de Trabalhadores por Porte de Município .....	192
Tabela 43 – Quantidade de trabalhadores por vínculo – CREAS – ES .....	195
Tabela 44 – Quantidade de trabalhadores por porte de município e vínculo .....	196
Tabela 45 – Quantidade de trabalhadores por porte do município e profissão .....	197
Tabela 46 – Carga horária semanal.....	197
Tabela 47 – Quantidade de trabalhadores por função.....	199
Tabela 48 – Quantidade de trabalhadores por escolaridade. ....	200
Tabela 49 – Quantidade de trabalhadores por faixa etária. ....	200
Tabela 50 – Quantidade de trabalhadores por sexo. ....	201

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número e taxa de homicídio no Brasil (2006-2016).....	74
Gráfico 2 – Taxa de homicídios no Brasil e regiões (2006 a 2016) .....	76
Gráfico 3 – Taxas de HAF (por 100 mil) por idades simples. Brasil. 2014.....	79
Gráfico 4 – Participação % masculina nos HAF. Brasil (2014).....	81
Gráfico 5 – Taxas de HAF (por 100 mil) brancas e negras. (2014*) .....	84
Gráfico 6 – Porcentagem de Internação, Internação Provisória, Semiliberdade e outros – Total Brasil (2016).....	89
Gráfico 7 – Atos infracionais cometidos por adolescentes privados de liberdade .....	90
Gráfico 8 – Porcentagem de Atos infracionais contra a Pessoa. Total Brasil (2010-2016).....	90
Gráfico 9 – Lócus Institucional do Sistema Socioeducativo (2016). .....	100
Gráfico 10 – Quantidade de CREAS por região.....	146
Gráfico 11 – Quantidade de municípios de acordo com seu porte .....	149
Gráfico 12 – Percentual de municipalização das MSE em MA no Espírito Santo .....	173
Gráfico 13 – Total de adolescentes em cumprimento de MSE-MA– Masculino e Feminino – Brasil e Espírito Santo.....	185
Gráfico 14 – Total de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (LA e/ou PSC) por faixa etária – Masculino e feminino .....	186
Gráfico 15 – Ato infracional praticado pelos adolescentes em MSE-MA.....	188
Gráfico 16 – Total de adolescentes em cumprimento de MSE (LA e/ou PSC) por faixa etária – Masculino e Feminino.....	189
Gráfico 17 – Total de adolescentes em cumprimento de MSE-MA (LA) por faixa etária – Masculino e Feminino.....	190
Gráfico 18 – Total de adolescentes em cumprimento de MSE-MA (PSC) por faixa etária – Masculino e Feminino.....	191

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos.....	118
Figura 2 – Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no estado do Espírito Santo. ...	148
Figura 3 – Atlas da violência interativo (2018).....	161
Figura 4 – Evolução das Unidades/Programas de atendimento em meio fechado do IASES (2005-2014).....	165
Figura 5 – Adolescentes atendidos nas Unidades do IASES em 2014 .....	165
Figura 6 – Quantidade de adolescentes cumprindo internação entre 2003 a 2014.....	166

## LISTA DE SIGLAS

AMUNES	Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo
ANCED	Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCJE	Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas
CDC	Convenção Internacional dos Direitos da Criança
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CF	Constituição Federal
CIASE	Centro Integrado de Atendimento Socioeducativo
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CRIAD	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
DSS	Departamento de Serviço Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ES	Espírito Santo
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FEAS	Fundo de Assistência Social
FEPI	Fundo Estadual para Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
FIA	Fundo para Infância e Adolescência
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
FORUM	Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
DCA	
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNCOP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
IASES	Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD-PBF	Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD-SUAS	Índice de Gestão Descentralizada do SUAS
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MDSA	Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MP	Ministério Público
MSE-MA	Medida Socioeducativa em Meio Aberto
NECA	Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente
NOB-RH	Norma Operacional Básica – Recursos Humanos
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica – Sistema Único Assistência Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Proteção Social Especial de Média Complexidade atende pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção Social Básica compreende o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFMC	Piso Fixo de Média Complexidade
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNASE	Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo
PPGPS	Programa de Pós-Graduação em Política Social

PPPI	Projeto Político Pedagógico Institucional
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
RIGs	Descentralização e das Relações Intergovernamentais
RMA	Registro Mensal de Atendimentos
SEADH	Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos
SEDH	Secretaria de Estado de Direitos Humanos
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEJUS	Secretaria de Estado da Justiça
SETADES	Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIS	Unidade de Internação Socioeducativa



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>1. A “REFORMA” DO ESTADO NO BRASIL</b> .....	35
1.1 <b>Reforma do Estado e o Processo de Descentralização</b> .....	40
1.2 <b>O processo de descentralização e o Protagonismo dos Municípios no Enfrentamento das Mazelas da “Questão Social”</b> .....	44
1.2.1 <u>Breve Panorama das Finanças Municipais - Impacto da crise atual nas finanças dos Municípios</u> .....	53
<b>2. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: CONTINUÍSMOS E CONTRADIÇÕES</b> .....	61
2.1 <b>A adolescência no cenário brasileiro</b> .....	67
2.2 <b>A Municipalização da Política de Atendimento a Criança e ao Adolescente: Estratégias de Consolidação Democrática?</b> .....	95
2.3 <b>A Natureza das Medidas Socioeducativas</b> .....	108
<b>3. O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: O DESAFIO DA EXECUÇÃO LOCAL</b> .....	113
3.1 <b>As Configurações das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE-MA) no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)</b> .....	114
3.2 <b>O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e as Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE-MA)</b> .....	116
3.2.1 <u>A Implementação das MSE em MA no SUAS</u> .....	126
3.2.2 <u>SUAS e SINASE: as tensões presentes na execução da MSE em MA</u> .....	137
<b>4. A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIO ABERTO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b> .....	147
4.1 <b>Breve Contextualização do Estado do Espírito Santo</b> .....	147
4.2 <b>O IASES e a gestão do Sistema Socioeducativo do Espírito Santo</b> .....	162
4.2.1 <u>A Implementação das MSE em MA no Espírito Santo</u> .....	167
4.2.2 <u>O retrato da realidade das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto nos municípios do estado do Espírito Santo</u> .....	175

4.2.3.	<u>Panorama dos Recursos Humanos dos Centros de Referência de Assistência Social do Espírito Santo: desafios e limites</u> .....	191
4.2.4.	<u>Instrumentos Reguladores do Atendimento Socioeducativo</u> .....	201
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	204
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	215
	<b>ANEXO A – Número de homicídios por af: total e jovem (15 a 29 anos) - vitimização juvenil (%). Brasil, 1980/2014*</b> .....	224
	<b>ANEXO B – Comparativo entre SUAS e SINASE</b> .....	226
	<b>ANEXO C – Números de documentos e Órgãos responsáveis</b> .....	228
	<b>ANEXO D – Número de Adolescentes atendidos no ES – MSE em MA</b> .....	229
	<b>ANEXO E – Adolescentes atendidos pelas MSE em MA no ES segundo o porte dos municípios</b> .....	230
	<b>ANEXO F – Levantamento da Situação dos municípios MSE. Janeiro 2016</b> ....	231
	<b>ANEXO G – Data da Implantação das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE-MA) no estado do Espírito Santo</b> .....	235
	<b>ANEXO H – Dificuldades levantadas pelos Municípios trabalhados</b> .....	238
	<b>ANEXO I – Normativas levantadas entre o período de 2005 - 2016</b> .....	242
	<b>ANEXO J – Quantidade de trabalhadores por município</b> .....	250
	<b>ANEXO K – Quantidade de trabalhadores por vínculo</b> .....	252

## INTRODUÇÃO

Apenas quando somos instruídos pela realidade é que podemos mudá-la.

*Bertolt Brecht*

No Brasil, a década de 1990 foi palco de mudanças no que se refere à política de atendimento à criança e ao adolescente, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal n. 8069/90. O ECA é a lei que institui a “Doutrina de Proteção Integral”<sup>1</sup>, formulada na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pelas Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. O ECA introduz mudanças de conteúdo referentes aos direitos individuais e coletivos de crianças e adolescentes. O enfoque das práticas assistencialista e correccional-repressiva foi substituído por uma proposta de trabalho socioeducativo na perspectiva de cidadania. É considerado garantista pela introdução de garantias constitucionais que, na vigência dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, eram negadas ao adolescente a quem se atribuía a autoria de ato infracional<sup>2</sup>. Essas mudanças no conteúdo, método e gestão da política implicaram um reordenamento institucional da relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o qual está consubstanciado no artigo 204 da Constituição Federal (CF) de 1988. As ações governamentais são formuladas em acordo com as diretrizes da descentralização político-administrativa (inciso I da CF) e a participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (inciso II da CF), mediante constituição dos conselhos paritários formados por representantes do Estado e da Sociedade Civil, nos níveis municipal, estadual e federal, implantando um regime de cogestão (BRASIL, 1988).

No contexto dessas mudanças na gestão da política, enquadram-se aquelas relacionadas ao atendimento dos adolescentes a quem se atribui a autoria de ato infracional, em cujo âmbito foram instituídas as medidas socioeducativas que podem ser restritivas de

<sup>1</sup> A “Doutrina de Proteção Integral” estabelece que toda criança e adolescente são sujeitos de direitos, protagonistas de sua própria história, titular de direitos e obrigações próprios de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, o que os torna mercedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado através de políticas públicas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa de seus direitos (SARAIVA, 2005).

<sup>2</sup> Artigo 106 – nenhum adolescente será privado de liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente; Artigo 110 – Nenhum adolescente será privado de liberdade sem o devido processo legal; Artigo 111 – são asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias: I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente; II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa; III - defesa técnica por advogado; IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei; V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente; VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento (BRASIL, 1990).

direitos e privativas de liberdades (LIBERATI, 2011)<sup>3</sup>. O Estatuto, ao mesmo tempo em que promoveu mudanças frente ao antigo paradigma, também manteve traços de continuidades e contradições, pois reformulou a legislação voltada para a proteção à infância e a adolescência<sup>4</sup>.

Por detrás dessa legislação estão o Estado e as determinações que o configuraram em sua relação coercitiva com a sociedade. Neste sentido, por mais inovador, garantista e participativo que possa ser o ECA, não se pode esquecer que suas raízes institucionais permanecem vivas e que o direito é sempre interesse, como ensinou Marx. Portanto, as legislações passam por frequentes reformas, mas sempre serão normativas, coercitivas e reguladoras, jamais farão qualquer ruptura no plano institucional legal. Resguardarão os interesses e os valores dos grupos hegemônicos que compõem o Estado e inovarão com mudanças e reformas necessárias à manutenção da ordem social (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p. 117).

Nesse sentido, as medidas socioeducativas apresentam natureza complexa e indefinida pela legislação e constituem-se em resposta do Estado diante dos fatos que a Lei define como crime ou contravenção. A indefinição do ECA quanto à natureza e finalidade das medidas socioeducativas abre espaços para diferentes formas de bem interpretá-las, assim como para diferentes visões e perspectivas jurídicas, sociais e políticas divididas entre o caráter punitivo e educativo das mesmas. É preciso entender as medidas socioeducativas a partir da dialética da contradição, no sentido de que elas transitam entre uma perspectiva pedagógica e outra punitiva, numa arena de conflitos ideológicos que podem atender simultaneamente a interesses divergentes.

O ECA determina que a medida socioeducativa só deva ser aplicada ao adolescente a quem é atribuída à prática de ato infracional, já que se configura como uma imposição do Estado, assumindo caráter de punição/sanção ao adolescente, podendo restringir seus direitos ou mesmo privá-lo de liberdade, pela imposição da norma em defesa da ordem social. Costa (2004, p. 33) destaca que a medida socioeducativa “deve responder a duas ordens de exigência, ou seja, ela deve ser uma reação punitiva da sociedade ao delito cometido pelo

---

<sup>3</sup> Lei n. 8.069/90 – São consideradas medidas socioeducativas restritivas de direitos, não privativas de liberdade ou de meio aberto: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviço à comunidade; liberdade assistida. Medidas socioeducativas privativas de liberdade: inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional (BRASIL, 1990).

<sup>4</sup> A Organização das Nações Unidas (ONU) define os limites cronológicos da adolescência entre os 15 e 24 anos, a Organização Mundial da Saúde (OMS) entre 15 e 19 anos, estes critérios são normalmente usados para fins estatísticos e políticos. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº. 8.069/1990 considera criança a pessoa até 12 anos de idade incompletos e adolescentes aqueles com a faixa etária de 12 a 18 anos de idade, e, em situações excepcionais e quando estabelecido na lei, o Estatuto é aplicável até os 21 anos de idade (artigos 121 e 142). Para os fins deste estudo utilizaremos os termos adolescentes e jovens na medida em que estes quando em conflito com a lei e sentenciados com as medidas socioeducativas em meio aberto podem estar na faixa etária entre 12 e 21 anos.

adolescente e, ao mesmo tempo, deve contribuir para o seu desenvolvimento como pessoa e como cidadão”.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), Lei Federal nº. 12.594/2012<sup>5</sup> reafirma a diretriz do ECA no tocante à natureza pedagógica da medida socioeducativa, além do que prioriza as medidas em meio aberto (PSC e LA) e a municipalização dos programas de atendimento. Assim, busca garantir a possibilidade de convivência familiar e comunitária dos adolescentes, oportunizando a inserção dos mesmos em processos educativos que contribuam para a construção ou reconstrução de projetos de vida, desarticulados da prática de atos infracionais.

Dentro do panorama que se descortina, o propósito deste trabalho foi estudar o processo de municipalização da política socioeducativa dirigida aos adolescentes em conflito com a lei, submetidos a medidas socioeducativas em meio aberto (MSE- MA), liberdade assistida (LA) e prestação de serviço à comunidade (PSC) no Espírito Santo (ES), no período de 2006 a 2017. A pesquisa foi realizada tomando como referência a atuação do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES), órgão que tem por finalidade formular, implementar e manter o sistema de atendimento responsável pela execução das medidas socioeducativas no Estado. Assim, buscamos analisar a situação atual do atendimento socioeducativo em meio aberto no ES e sua municipalização, bem como os mecanismos e estratégias utilizados para sua operacionalização. Nesse sentido, refletimos sobre o delineamento da política socioeducativa e a gestão das MSE – MA e as relações de cooperação entre o Estado e os Municípios para a efetivação ou não dos direitos do adolescente em conflito com a lei. Buscamos identificar as potencialidades e fragilidades do Sistema Socioeducativo no processo de municipalização das MSE em MA (LA e PSC). Assim, demonstramos como as fragilidades da sociedade brasileira no enfrentamento dessa questão não foram rompidas com o ECA, porque elas não se resolvem a partir de marco legal, principalmente numa sociedade com tantas desigualdades como a nossa. A efetivação de direitos tem limites numa sociedade capitalista, ou seja, mesmo com avanços legais que podem possibilitar avanços no processo interventivo, estes serão limitados por questões estruturais e ideológicas. “No ECA, as mudanças no plano da ordem sociojurídica

---

<sup>5</sup> Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. O SINASE é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução das medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei (BRASIL, 2012).

pressupõem processos de descontinuidades e de continuidades em relação à legislação anterior” (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p. 117).

A Lei n. 12.594/2012, que Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), prioriza as MSE-MA (LA e PSC), já que as medidas restritivas de liberdade (semiliberdade e internação) devem ou deveriam ser aplicadas apenas nas situações de cometimento de ato infracional grave em caráter de excepcionalidade e brevidade. Nessa esteira de raciocínio, priorizar as MSE-MA constitui uma forma de buscar reverter a tendência de internação que não contribui para a melhoria da inclusão social dos adolescentes atendidos pelo Sistema Socioeducativo<sup>6</sup>, bem como garantir o direito à convivência familiar e comunitária, além de acesso às políticas intersetoriais existentes no âmbito municipal. Dessa forma, buscamos verificar as ações e estratégias estabelecidas pelo IASES para envolver os setores da administração pública estadual e municipais, (órgãos e agentes encarregados da execução das ações estabelecidas pelo SINASE<sup>7</sup>), no sentido da integração, organização e planejamento das ações específicas para o atendimento de adolescentes autores de ato infracional e suas famílias.

A municipalização da política socioeducativa aos adolescentes em conflito com a lei, em meio aberto, está fundamentada no ECA de 1990, na Resolução n.º. 119 de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)<sup>8</sup> e na Lei n. 12.594, de janeiro de 2012, a qual institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que por sua vez regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional. No artigo 2º da Lei do SINASE, está estabelecido que a coordenação desse sistema é de responsabilidade da União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento a adolescente ao qual seja aplicada medida socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos dessa legislação (BRASIL, 2012).

O SINASE adota o conceito de gestão participativa, priorizando a municipalização “enquanto sistema integrado que articula os três níveis de governo para o desenvolvimento

---

<sup>6</sup> “O termo Sistema Socioeducativo refere-se ao conjunto de todas as medidas privativas de liberdade (internação e semiliberdade), as não privativas de liberdade (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) e a internação provisória” (BRASIL, 2012).

<sup>7</sup> Art. 8º Os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei n.º. 8.069 de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). (BRASIL, 2012)

<sup>8</sup> O CONANDA foi criado por Lei Federal n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991.

desses programas socioeducativos” (SINASE, 2006, p. 14), reafirmando, assim, a diretriz do ECA.

Os princípios e as diretrizes da política de direitos da criança e do adolescente encontram-se consubstanciados na Constituição Federal (CF) de 1988, nos artigos 204, 227 e 228, tendo em vista que o Estado Democrático de Direito pressupõe, nos seus princípios basilares, a colaboração dos entes federados sobre organização do Estado, sendo que suas finalidades encontram-se formalizadas nos artigos 86 a 89<sup>9</sup> do Livro II, Título I, Capítulo I da “Política de Atendimento” do ECA.

O processo de municipalização das políticas sociais no Brasil teve início nos anos de 1990 em decorrência da substituição de um modelo institucional centralizado por um modelo descentralizado da gestão dessas políticas. A descentralização político-administrativa estabelecida pela Constituição de 1988, responsabilizando os municípios pela condução das políticas sociais, teve como um dos fatores dificultadores para a consecução dos objetivos a situação em que se encontravam muitos municípios, com poucos recursos fiscais e financeiros, sem falar na baixa capacidade técnica e carência de recursos humanos

---

<sup>9</sup>Art. 86. 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.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas; II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I – municipalização do atendimento; II - 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 popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

Art. 89. A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

(ARETCHE, 2000). Esses mesmos fatores, somados à cultura política brasileira que deixou uma herança perversa expressa nas desigualdades sociais e regionais, têm dificultado o processo de implementação da municipalização das políticas socioeducativas, como estabelecido nos marcos regulatório dos direitos infanto-juvenis. Tanto na economia quanto na política brasileira, ainda permanece a forte presença do preconceito e da discriminação das classes trabalhadoras pelas elites políticas e econômicas do país, o que remonta aos primórdios da colonização e estende-se até os dias atuais.

O total de adolescentes brasileiros de 12 a 18 anos incompletos no ano de 2013 era de 21,1 milhões, correspondendo a 11% da população brasileira, e estavam distribuídos pelo território nacional da seguinte forma: 38,7% na região sudeste, 30,4% na região Nordeste, seguidos com 13,3% na região Sul, 10,2% na região Norte e no Centro-Oeste com 7,4% (SILVA; OLIVEIRA, 2015).

Os dados do Levantamento Anual do SINASE do ano de 2016<sup>10</sup> informaram a existência, no Brasil, de um contingente de 26.450 adolescentes e jovens (12 a 21 anos)<sup>11</sup> em restrição e privação de liberdade, sendo 18.567 em medida de internação (70%), 2.178 em regime de semiliberdade (8%) e 5.184 em internação provisória (20%). Existem ainda, outros 334 adolescentes/jovens em atendimento inicial e 187 em internação sanção<sup>12</sup>.

Tendo como base a estimativa da população do Brasil (IBGE), para uma população total do país de 206.081.432 milhões de habitantes em 2016, temos a população adolescente (12 a 18 anos) equivalente a 24.042.852, correspondendo 0,1% dos adolescentes dentre a população nessa faixa etária no país em medida de privação de liberdade e restrição de liberdade.

Existem no Brasil 477 unidades de atendimento socioeducativo nos 27 estados brasileiros para as modalidades de internação, internação provisória, semiliberdade, internação sanção e atendimento inicial. Em 2015, as unidades de restrição e privação de liberdade estavam distribuídas no país da seguinte forma: na região Sudeste, com 218 unidades (45,7%), seguida pela região Nordeste com 96 (20,1%), região Sul com 74 (15,5%), região Norte com 49 (10,3%) e região Centro-Oeste com 40 (8,4%). Houve um decréscimo no número de unidades, passando de 484 em 2015 para 477 em 2016 (SINASE, 2016). Outro

<sup>10</sup> Disponível em: [www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/Levantamento\\_2016Final.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/Levantamento_2016Final.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 29 ago. 2018.

<sup>11</sup> O ECA estabelece que a idade dos adolescentes é entre 12 e 18 anos incompletos, mas que nos casos de excepcionalidade, como o atendimento socioeducativo, o ECA será aplicado entre 18 e 21 anos de idade.

<sup>12</sup> Internação-sanção é a medida restritiva de liberdade prevista no art. 122, III, ECA, aplicada ao adolescente que descumpra medida mais branda, de forma reiterada e injustificada. Ela possui características específicas que as difere da internação definitiva, prevista nos demais incisos do mesmo artigo.



dado significativo dessa realidade está no fato de que a maioria das unidades foi construída antes do SINASE, sendo necessário submetê-las a um processo de adequação aos parâmetros estabelecidos na Lei (BRASIL, 2016).

O Levantamento Nacional do SINASE (2016) não apresenta informações relativas aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto no Brasil. De acordo com informações em série históricas do Censo SUAS (2013), o número de adolescentes atendidos pelas MSE-MA (LA e PSC), aumentou consideravelmente no Brasil desde 2010, quando havia 67.045 adolescentes em cumprimento de MSE-MA, passando para 88.022 adolescentes em 2011, chegando aos 89.718 adolescentes em 2012. De fato, houve aumento de 34% no número de adolescentes em cumprimento de MSE-MA, no período de 2010 até 2012. Isso pode ter ocorrido como resultante da Resolução nº 7/2009, da Comissão Intersetorial Tripartite (CIT)<sup>13</sup>, que promoveu uma expansão da oferta do serviço de medidas socioeducativas em meio aberto no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), passando de 388 para 903 o número de municípios que contavam com cofinanciamento federal.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) incorporou, em suas ações, o atendimento aos adolescentes em cumprimento das MSE-MA. A Resolução nº 109/09<sup>14</sup>, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), tipificou o Serviço de Proteção Social ao adolescente em Cumprimento de MSE-MA de LA e PSC como serviço de responsabilidade do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)<sup>15</sup>. Segundo o CENSO SUAS 2016, dos 2.521 CREAS existentes no Brasil, 2.018 (80%) realizam o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) (CENSO SUAS, 2016).

A recente pesquisa, intitulada “Medidas Socioeducativas em Meio Aberto 2018”<sup>16</sup>, inédita no Brasil nesta modalidade, informou que no ano de 2017 foram atendidos no país um total de 117.206 adolescentes na faixa etária de 12 a 21 anos, em cumprimento das MSE (LA

<sup>13</sup> Dispõe sobre parâmetros e critérios para transferências de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dá outras providências. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/SNASestado/ResolucaoN7.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2018.

<sup>14</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Documenta, Brasília, DF, n. 225, p. 1-43, nov. 2009. Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas/viii-conferencia-nacional/manual-orientador/legislacao\\_resolucao-cnas-109-2009.pdf/download+%cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://www.mds.gov.br/cnas/viii-conferencia-nacional/manual-orientador/legislacao_resolucao-cnas-109-2009.pdf/download+%cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 29 ago. 2018.

<sup>15</sup> O CREAS é uma unidade pública estatal de atendimento e referência para o acompanhamento especializado à famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, assim como adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto. Assim, o atendimento aos adolescentes em cumprimento das medidas de PSC e de LA foi incorporado pela política de Assistência Social através do CREAS.

<sup>16</sup> BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Pesquisa Medidas Socioeducativas em Meio Aberto 2018. Distrito Federal (DF), 2018. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 19 jun. 2018.

e/ou PSC). Destes, 104.107 (88,8%) do sexo masculino e 13.099 (11,2%) do sexo feminino (BRASIL, 2018). (ver tabelas em anexo).

A tabela 1 apresenta as informações relativas aos adolescentes de ambos os sexos acompanhados pelo Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto nos anos de 2012 a 2014, tendo como fontes o Censo SUAS 2015 (ano de referência 2014), o Sistema de Registro Mensal de Atendimentos – RMA (consolidado de 2014) e a Folha de Pagamentos do Serviço de MSE em Meio Aberto 2014.

Tabela 1 - Total de adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto, segundo o sexo (2012 a 2014)

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Masculino	56.500	58.757	58.525
Feminino	8.749	9.206	8.831
Total	65.249	67.963	67.356

Fonte: BRASIL. MDSA, RMA-CREAS (2012 - 2014).

Entretanto, muitos adolescentes que cometem ato infracional de menor gravidade ainda são sentenciados com medidas de internação (BRASIL, 2013). Isso pode estar ocorrendo devido a uma política de encarceramento que tem sido cada vez mais utilizada como estratégia de controle social das populações pobres no contexto da sociedade neoliberal. Outro fator relevante, diz respeito à oferta insuficiente de programas de MSE-MA e às poucas iniciativas de municipalização do atendimento que atuam com grande precariedade de estrutura financeira, física e de pessoal, contrariando os pressupostos do ECA e do SINASE, os quais estabelecem como prioridade da política socioeducativa, a implantação de programas municipais de MSE-MA (BRASIL, 2013).

O processo de municipalização das MSE-MA, por intermédio dos CREAS, tem visibilizado uma relação direta do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) com as Secretarias Municipais de Assistência Social, o que pode acarretar a desresponsabilização dos estados frente à gestão, supervisão e ao cofinanciamento dessas entidades gestoras. Outra situação que foi alvo de nossa reflexão foi e continua sendo o fato da responsabilização dos CREAS no sentido de assumir a execução das MSE-MA (LA e PSC), o que nos faz questionar como efetivar as ações correspondentes de forma qualificada e eficaz, num contexto de financiamento insuficiente dessas medidas, de recursos humanos

escassos e carentes de preparo técnico para as funções exigidas, muitas vezes com vínculos e condições de trabalho precários, incompatíveis com demandas tão imediatas em relação ao fenômeno da pobreza. A existência de uma equipe exclusiva para atender os adolescentes (que às vezes se constitui de três profissionais ou até mesmo de um único profissional) pode acabar gerando um conflito nas relações interpessoais e laborais, por parecer que seus integrantes são dotados de privilégios frente aos outros profissionais que atuam nos CREAS (LIMA, 2014).

Os programas de execução das MSE-MA enfrentam muitas dificuldades na efetivação de suas ações relacionadas a recursos humanos, financeiros, de articulação e encaminhamento dos adolescentes para os serviços da rede pública que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) como, por exemplo, a educação, a saúde, a profissionalização, dentre outras (PASSAMANI, 2006). Eis algumas das questões que envolvem a municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, que esse estudo pretendeu aprofundar.

Posto isso, é importante destacar que a motivação para a realização do estudo esteve e está diretamente relacionada com a trajetória profissional da pesquisadora como assistente social cuja trajetória profissional iniciou-se no Instituto Espírito-Santense do Bem-Estar do Menor (IESBEM), atual IASES, entre os anos de 1985 a 1995. Foi um período de transição em que foi revogado o Código de Menores (CM), Lei Federal nº. 6.697, de 10.10.1979 e aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal nº. 8.069 de 13.07.1990<sup>17</sup>.

Em 1995, a pesquisadora ingressou como docente no Departamento de Serviço Social (DSS) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), onde as questões relativas à criança e ao adolescente continuaram em foco, principalmente devido à sua participação no Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente (NECA)<sup>18</sup>, que existe desde 1990 e agrega professores,

<sup>17</sup> Essa inserção no IESBEM possibilitou atuar em diversos programas desenvolvidos pela Instituição, dentre eles: Instituto Profissional Francisco Schuab (IPFS), uma unidade de internação de adolescentes na faixa etária de 12 a 18 anos em situação de abandono e carência; Centro de Recepção e Triagem (CRT), unidade de internação provisória para crianças e adolescentes de ambos os sexos, na faixa etária de 07 a 18 anos, sem processo judicial; Programa de Municipalização do Atendimento à Criança e ao Adolescente, cuja atuação se estendia à Grande Vitória e ao interior do Estado, com o objetivo de municipalizar o atendimento à criança e ao adolescente através do envolvimento dos órgãos públicos municipais e representantes da sociedade civil organizada e divulgar o ECA em todo o Estado. A última atuação da pesquisadora no órgão foi no “Programa de Moradia Alternativa”, que atendia crianças e adolescentes provenientes dos internatos existentes no Estado ou que, por estarem vivendo em “situação de risco pessoal e social”, foram afastadas do convívio de suas famílias. Essas casas atendiam um número máximo de 10 crianças ou adolescentes por unidade. Nesse período (início dos anos de 1990), os internatos estavam em processo de desativação em vista das novas diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>18</sup> O NECA é um Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão do Departamento de Serviço Social / Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da UFES, que existe desde 1990 e que agrega professores, alunos e profissionais interessados em debater, estudar e pesquisar temas referentes à infância e à adolescência. O NECA consolidou a área da infância e adolescência como um campo privilegiado de interesse no Departamento de Serviço Social (DSS), o que resultou em inúmeros Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs) sobre esse tema.

alunos e profissionais interessados em debater, estudar e pesquisar temas referentes a essa temática. Esse envolvimento propiciou a realização de alguns trabalhos em nível estadual e nacional<sup>19</sup>.

Dando prosseguimento ao seu processo de formação, em 2006, a pesquisadora iniciou o Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) na UFES, tendo abordado o tema “A Experiência de Liberdade Assistida Comunitária na Percepção de seus Operadores”, com base no Programa de Liberdade Assistida Comunitária do município de Serra/ES, um dos primeiros a ser implantado no Espírito Santo.

O trabalho com adolescentes e jovens em conflito com a lei é complexo, desafiador e exige dos militantes, profissionais e operadores que com eles se envolvem ousadia, compromisso e competência ético-política-profissional. Essa questão continua sendo uma grande motivação na atualidade, por ser uma temática muito presente na atuação profissional dos especialistas da área, sem falar na importância social de que se reveste. É uma área impregnada de desafios, resistências, preconceitos, contradições que nos instigam o tempo todo como pessoas/profissionais no sentido de contribuir para alterar as situações desumanas em que se encontram adolescentes a quem se atribui a autoria de atos infracionais.

A realização da pesquisa no Espírito Santo é revestida de foco e intencionalidade. Primeiramente por ser o estado de residência da pesquisadora e, portanto, compreender uma realidade conhecida pela mesma, que tem sua prática profissional diretamente inserida na temática da criança e do adolescente. Outra razão está no fato de que o estado do Espírito Santo tem enfrentado muitas dificuldades no atendimento ao adolescente com envolvimento em práticas infracionais, o que não é muito diferente em outros estados do país. Trata-se de evidência comprovada por pesquisas<sup>20</sup> realizadas em nível local e nacional, como também tem

---

No que concerne à extensão universitária, desde a sua criação, o NECA desenvolve práticas diversificadas e contínuas de projetos de extensão, em parceria com instituições governamentais e não governamentais que atuam no sistema de garantia da rede de atenção à criança e ao adolescente no estado. Atualmente, a pesquisadora está novamente coordenando o NECA.

<sup>19</sup> Entre os anos de 2005 – 2006, a pesquisadora atuou como membro da Comissão de Direitos Humanos e Sociojurídicos do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS); de 2006 a 2007 representou o CRESS no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CRIAD), atuando como conselheira titular; nesse mesmo período, atuou como membro do Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (FORUM DCA). No ano de 2002, participou como pesquisadora auxiliar do Mapeamento Nacional – “A Situação do Atendimento dos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas no ES” (MJ/IPEA), coordenada pela professora Vânia Maria Manfroi (UFES). Em 2008, participou como pesquisadora do “Projeto de Pesquisa do Sistema de Atendimento Socioeducativo do Estado do Espírito Santo” (SPDCA/SEDH/PR/CONANDA), coordenado pela professora do Departamento de Serviço Social Marcia Smarzaró Siqueira. Também no ano de 2008, participou da pesquisa “Garantindo direitos: um estudo sobre a educação, violência e saúde na área da infância e adolescência no município de Serra – ES”, coordenado pela professora Ângela de Fátima Vieira Bueno do DSS/UFES.

<sup>20</sup> Mapas da Violência (2012; 2013; 2014; 2015); Levantamentos Nacionais - Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (2010; 2011; 2012); Carta de Vitória (CONANDA, 2009); Relatório de

sido publicizado através das denúncias dos movimentos sociais de defesa dos direitos infanto-juvenis<sup>21</sup> acerca do tratamento que o Estado dispensa a esse público-alvo. **O Espírito Santo tem se notabilizado, ao longo dos tempos, como um dos que ocupam os primeiros lugares no ranking de adolescentes e jovens assassinados, principalmente os do sexo masculino, pobres moradores das periferias e negros** (WAISELFISZ, 2014). Portanto, estudar o processo de municipalização das medidas socioeducativas no Espírito Santo foi um desafio e uma motivação, tanto por entender a necessidade de conhecer/decifrar essa realidade pouco pesquisada<sup>22</sup>, quanto por contribuir para a efetivação de uma política de atendimento mais próximo possível das diretrizes estabelecidas na legislação dirigida aos adolescentes que estão em conflito com a lei.

Outra questão preocupante, em se tratando da realidade do Espírito Santo, principalmente nos últimos anos, é que o IASES tem sido palco de denúncias de maus tratos, mortes, desvio de recursos destinados ao atendimento desses adolescentes<sup>23</sup>.

---

Fiscalização sobre Violações de Direitos Humanos em Unidades do Sistema Socioeducativo do Estado do Espírito Santo (CONANDA, 2012); Delinquência Juvenil no Espírito Santo: uma análise das ocorrências da Delegacia Especializada de Adolescentes em Conflitos com Lei. Instituto Jones dos Santos Neves, 2011.

<sup>21</sup> Carta de Vitória - O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), reunido na 174ª Assembleia Ordinária, realizada de forma descentralizada em Vitória (ES), de 12 a 14 de maio de 2009, realizou em 12 de maio uma audiência pública na Assembleia Legislativa, com vistas ao debate das políticas públicas de enfrentamento da violência sexual no estado. O Conanda identificou graves violações dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, desde “a apreensão do adolescente, aplicação e execução da medida, tanto em meio aberto quanto em meio fechado, envolvendo distintas instâncias do Sistema de Garantia dos Direitos”.

Relatório de fiscalização sobre violações de direitos humanos em unidades do Sistema Socioeducativo do Estado do Espírito Santo, 2012, onde foi verificada uma deliberada ação continuada de violação de direitos humanos contra os adolescentes no sistema socioeducativo, e o descumprimento de decisões judiciais, assim como de recomendações de órgãos de controle como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças.

<sup>22</sup> Segundo o Levantamento anual de 2012, a gestão estadual (IASES), informou não haver nenhum estudo e/ou pesquisa sobre o atendimento socioeducativo no ES até aquela data (BRASIL, 2014). Entretanto, listamos algumas dissertações de mestrado que fazem estudos parciais da temática dos adolescentes em conflito com a lei: “Alargando as Margens: um Estudo Sobre Processos de Resiliência em Adolescentes em Conflito Com a Lei”, (2010); “Adolescente em conflito com a lei: uma análise dos discursos dos operadores jurídico-sociais em processos judiciais”, (2007); “A experiência de liberdade assistida comunitária na percepção de seus operadores”, (2006); “Mediando uma cultura de não-violência: a municipalização da medida de liberdade assistida na integração social do adolescente em conflito com a lei”, (2006).

<sup>23</sup> Destacamos o ano de 2009, quando o CONANDA realizou a sua 174ª Assembleia Ordinária, de forma descentralizada em Vitória (ES) em que representantes dos movimentos sociais organizaram manifestações com o objetivo de denunciar a morte de dois internos na Unidade de Internação Socioeducativa (UNIS) ocorridas em dias que antecederam a referida Assembleia e de espancamento de adolescente em um dos dias em que o CONANDA estava no Estado. Dessa forma, devido a tais denúncias, foram realizadas visitas às principais unidades e programas do Sistema Socioeducativo em que membros do CONANDA ouviram servidores, operadores do Sistema de Segurança e Justiça, assim como os próprios adolescentes. Embora tenham sido observados alguns avanços na implementação de ações considerando as diretrizes estabelecidas pelo SINASE, foram identificadas pelo CONANDA graves violações dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, tanto em meio aberto quanto em meio fechado, envolvendo distintas instâncias do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD). Dentre outras violações, destaca-se a grande precariedade das instalações físicas das unidades de internação, que funcionavam naquele período com superlotação, insalubridade, sem iluminação e ventilação, rede elétrica danificada, condições sanitárias sub-humanas,

Como resultado desse processo, o CONANDA fez recomendações e requereu a adoção de medidas imediatas para a reversão das violações dos direitos identificadas direcionadas ao Governo Estadual, Governo Federal, Governos Municipais, aos Conselhos Estadual e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, à Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo e aos conselhos de classe, além das entidades de defesa dos direitos humanos e demais instituições. O CONANDA destacou que “a efetivação dos direitos da criança e do adolescente no estado do Espírito Santo somente será possível a partir do compromisso assumido por cada um dos órgãos responsáveis pela efetividade do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente” (CONANDA, 2009).

Essa situação não é uma particularidade do Espírito Santo, visto que o Brasil historicamente foi e continua sendo um país com muitas violações de direitos humanos, o que tem provocado na sociedade civil organizada, defensora de interesses democráticos e populares, principalmente a partir da década de 1980, ações de denúncias dessas violações aos órgãos públicos e aos organismos internacionais, a exemplo da Organização dos Estados Americanos – OEA<sup>24</sup>.

Desta forma, o tema da pesquisa tem uma interfase com a municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, se reveste de relevância no sentido de se propor a decifrar como esse processo tem ocorrido nos municípios do Estado, diagnosticando a situação atual do atendimento socioeducativo em meio aberto no Espírito Santo. Esperamos que a realização da pesquisa possa contribuir para a produção teórica, principalmente no Espírito Santo, que carece de estudos referentes a essa temática de alcance social. A importância desse estudo também está em dar visibilidade às demandas por garantias de direitos humanos dos adolescentes em cumprimento das MSE- MA e, assim, contribuir para a qualificação dos serviços prestados nesse âmbito, a fim de se contrapor às medidas de privação de liberdade que têm sido aplicadas como forma de conter a violência, numa inversão que mascara o problema, por não investigar suas causas.

---

alimentação imprópria para o consumo e para a faixa etária, o que afronta o princípio da dignidade humana e coloca em risco a saúde e a própria vida dos adolescentes.

<sup>24</sup> Recentemente, a OEA apresentou ao governo brasileiro um relatório com dados referentes à estrutura de controle social das infrações, das unidades prisionais e de internação de adolescentes e jovens a quem se atribui a autoria de ato infracional, o qual foi amplamente divulgado pelos meios de comunicação. Nesse relatório, o Espírito Santo é apontado como um dos principais estados que apresentava uma estrutura contrária aos fins desejados para uma inclusão social, além de inexistir uma efetiva política pública asseguradora dos direitos fundamentais. O CONANDA recebeu solicitação para uma nova fiscalização em unidades do Sistema Socioeducativo, em razão dos relatos de situações extremadas de violação de direitos humanos (BRASIL, CONANDA, 2012).

Estudar a temática em foco, a partir da realidade do Espírito Santo, possibilitou compreender como essa política de atendimento tem sido implementada no Estado, tendo como referência as diretrizes estabelecidas na Lei do SINASE. Entendemos que as medidas socioeducativas são mecanismos de controle social do Estado, mas que também poderiam ser direcionadas, numa perspectiva democrática, para uma função socioeducativa que garanta direitos e dignidade de vida aos adolescentes atendidos.

A hipótese diretriz da pesquisa é de que o SINASE e o processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto inova na aparência, mas na essência segue, em sua concepção e efetivação, confirmando as características de uma política social de cunho liberal, que conserva a doutrina de situação irregular. O sistema socioeducativo em meio aberto promove uma inclusão marginal dos adolescentes considerando as condições em que os atendimentos se realizam. Ou seja, há um descompasso entre a norma e a implementação da política socioeducativa, a inclusão é feita de forma marginal, insuficiente e limitada que produz processos excludentes e que configuram uma “nova” desigualdade (MARTINS, 1997).

[...] é próprio dessa lógica de exclusão a **inclusão**. A **sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir**, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica. O problema está justamente nesta inclusão (p. 32 – grifos do autor).

Posto isto, nosso objetivo central foi analisar as armadilhas do processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto no estado do Espírito Santo a partir da instituição do SINASE. Nosso estudo também buscou contribuir para a compreensão dos nexos da política socioeducativa e da gestão das MSE-MA, bem como, o modo como as mesmas têm possibilitado ou não o aprimoramento das relações de cooperação entre o Estado e os Municípios, visando à efetivação dos direitos do adolescente em conflito com a lei. Além de favorecer o entendimento de como tem se efetivado a relação entre os entes federados (União, Estado e municípios) na divisão e operacionalização das responsabilidades na efetivação do atendimento socioeducativo em meio aberto. Nossa investigação também buscou identificar as principais fragilidades e os reconhecidos avanços no processo de implementação das MSE-MA nos municípios do Estado.

Vale ressaltar que o que dá historicidade e, portanto, caráter dialético a uma pesquisa não é a natureza dos dados – qualitativos ou quantitativos em si, mas o método de apreensão e de análise de tais dados. Trata-se de ascender do empírico ponto de partida ao concreto pensado (empírico ponto de chegada); este visto como síntese da análise das mediações e determinações históricas constitutivas do objeto de pesquisa (KOSIK, 1976). Propõe-se, com

base no método materialista histórico, realizar uma pesquisa de cunho descritivo–analítico, de forma a descrever os dados coletados, privilegiando a análise dos mesmos, consubstanciando a tese proposta.

Para fundamentar a abordagem metodológica, buscamos os pressupostos teóricos adotados por Kosik (1976), que trabalha com a lógica dialética e a noção de totalidade concreta, entendendo o concreto como síntese de múltiplas determinações. Isso implica estabelecer como ponto de partida da investigação a concepção do objeto e do sujeito como elementos portadores de uma historicidade, conseqüentemente contextualizados e determinados socialmente, para que esse processo seja construído na relação dialética entre sujeito e objeto.

Segundo Kosik (1976, p. 12) “Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde”. Portanto, compreender o fenômeno, para o autor, é atingir a essência que, sem a manifestação e revelação da essência – o fenômeno –, não seria atingível. A ‘existência real’ e as formas fenomênicas da realidade, ao se reproduzirem imediatamente na mente daqueles que realizam uma determinada práxis histórica, podem ser diferentes ou até mesmo contraditórias com a lei do fenômeno, com a estrutura da coisa e, portanto, com o seu núcleo interno essencial e o seu conceito correspondente. Se o pensamento reflete o real, por outro lado não pode ser confundido com o real (KOSIK, 1976, p. 10). Com base no marxismo histórico-dialético e nas premissas metodológicas de Kosik, entendemos então que o método de análise do real deve compreender a relação entre totalidade, particularidade e singularidade.

O estabelecimento de categorias foi derivado do aprofundamento da pesquisa conceitual que norteou com maior precisão aquelas que devam atender a apreensão do objeto no movimento do real. As categorias de análise desenvolvidas devem inserir-se no contexto da práxis que, no âmbito conceitual, podem explicar “uma certa realidade” da forma mais abrangente possível. Elencamos os seguintes eixos conceituais que aprofundamos, à luz do levantamento bibliográfico: reforma do Estado, adolescente em conflito com a lei, descentralização/municipalização, medidas socioeducativas em meio aberto, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, Sistema Único de Assistência Social.

No presente estudo, adotamos também, como material de análise, os dados qualitativos presentes em documentos e análises já efetivadas, bem como os dados quantitativos também disponíveis nos estudos produzidos por diversas fontes como os da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente



(CONANDA), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos Levantamentos Anuais do SINASE, da Pesquisa Medida Socioeducativa em Meio Aberto 2018, do Censo SUAS, bem como dados disponíveis no estado do Espírito Santo, principalmente do Instituto de Atendimento Socioeducativo - IASES, e do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), sobre a realidade regional, dentre outros.

Segundo Ragazzini,

a fonte é uma construção do pesquisador, isto é, um reconhecimento que se constitui em uma denominação e em uma atribuição de sentido; é uma parte da operação historiográfica. Por outro lado, a fonte é o único contato possível com o passado que permite formas de verificação. Está inscrita em uma operação teórica produzida no presente, relacionada a projetos interpretativos que visam confirmar, contestar ou aprofundar o conhecimento histórico acumulado. A fonte provém do passado, é o passado, mas não está mais no passado quando é interrogada. A fonte é uma ponte, um veículo, uma testemunha, um lugar de verificação, um elemento capaz de propiciar conhecimentos acertados sobre o passado (RAGAZANNI, 2001, p. 14).

Trata-se de uma pesquisa que tem por base uma abordagem de natureza quantitativa e também qualitativa, pois, “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO, 2008, p. 21) e descritiva, já que pretendeu identificar, registrar e analisar as características, fatores ou variáveis que se relacionam com o processo da municipalização das MSE- MA. O percurso metodológico pautou-se na pesquisa bibliográfica sobre o tema, a base teórica que fundamentou a tese, de forma a situar as transformações societárias que vêm sendo redefinidas pelo contexto da crise estrutural do capital que perpassa o objeto em estudo.

Em consonância com a revisão e estudo bibliográfico, também foi realizada pesquisa documental, por ser uma fonte rica em informações de um determinado contexto histórico e que “podem nos dizer muitas coisas sobre a maneira na qual os eventos são construídos, as justificativas empregadas, assim como fornecer materiais sobre os quais basearem investigações mais aprofundadas” (MAY, 2004, p. 205). A pesquisa documental como instrumento de coleta de dados, na pesquisa qualitativa apresenta algumas vantagens, dentre elas, o fato dos documentos se constituírem como fonte estável e rica e poderem ser consultados diversas vezes (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). A pesquisa documental tiveram como base os documentos oficiais como os Planos de Ação e os Relatórios Anuais de Gestão produzidos pelo setor responsável pela Gestão das MSE de MA no Instituto de Atendimento

Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES)<sup>25</sup>, a partir dos relatórios encaminhados pelos municípios que executam as medidas socioeducativas em meio aberto, no período de 2006 a 2017. Através de tais documentos, buscamos analisar as iniciativas que foram desenvolvidas pelo governo estadual para a implementação das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios, objetivando estabelecer um panorama desse atendimento, assim identificando como tem se configurado a organização do Sistema no Espírito Santo. Durante o processo de coleta dos dados a partir dos documentos do IASSES fomos identificando alguns problemas nos registros que poderiam comprometer os objetivos da nossa pesquisa. A pesquisa foi realizada através das informações registradas nos Planos de Ação e nos Relatórios Anuais de Gestão do IASSES no período de 2006 a 2016. Os relatórios foram elaborados pelos técnicos da Gerência de Medidas Socioeducativas não Privativas de Liberdade, com base nos relatórios mensais e trimestrais enviados pelos municípios. Abaixo listamos alguns dos principais problemas identificados:

- Nem todos os municípios enviavam os relatórios com frequência (mensal e trimestral);
- A estrutura dos relatórios não tinha um padrão de registros até o ano de 2011, que possibilitasse a elaboração de uma série histórica. A partir de 2011 o IASSES passou a enviar “Formulários de Monitoramento e Avaliação” padrão, mas que ao longo dos anos foi sofrendo alterações nas informações solicitadas;
- Alguns relatórios registravam apenas os eventos, capacitações e demais atividades realizadas pela equipe do IASSES durante o ano;
- As informações relativas aos municípios eram incompletas;
- Muitas informações que interessavam e que atenderiam aos objetivos de nossa pesquisa não estavam registradas nos aludidos documentos.

Esses fatores dificultaram a organização das informações necessárias para fazer um mapeamento da municipalização das MSE-MA nos municípios do Estado.

Buscávamos informações relativas ao início da municipalização das MSE-MA nos municípios; estrutura orgânica e funcional do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (municípios, instância de controle, poder executivo, instância de articulação); estrutura de gestão do atendimento socioeducativo em meio aberto nos municípios (tipo de entidade); a estrutura de gestão do atendimento socioeducativo (Entidades

---

<sup>25</sup> A partir do Decreto n°. 3.593-R, de 11 de março de 2016, houve uma nova reestruturação do IASSES, com a mudança de nomenclatura do setor responsável pela Gestão das MSE-MA que passou a ser chamada de Gerência Técnica – Subgerência de Liberdade Assistida, Prestação de Serviço à Comunidade e Egresso (SUBLAPSCE).

Gestoras do Atendimento, Unidades de Atendimento, Programas/Serviços de Atendimento Socioeducativo); o tipo de cooperação existente entre Estado e Municípios; se o Município já havia constituído a Comissão Intersetorial do SINASE e elaborado o Plano de Atendimento Socioeducativo; perfil dos adolescentes em cumprimento de MSE-MA nos municípios entre outras informações.

Frente a estas dificuldades buscamos várias outras fontes de informação que pudessem atender aos nossos objetivos no desenvolvimento da pesquisa. Uma dessas fontes foi o banco de dados do Censo SUAS RH CREAS 2017 que possibilitou obter um panorama dos recursos humanos que atuavam nos Centros de Referência de Assistência Social do País e do Estado, principal equipamento onde os adolescentes que cumprem MSE-MA são atendidos. Outra fonte fundamental foi a Pesquisa “Medidas Socioeducativas em Meio Aberto 2018”, inédita nesta modalidade, que nos possibilitou o acesso aos dados gerais deste processo no âmbito do Brasil e do Espírito Santo.

Os dados obtidos foram trabalhados através da análise de conteúdo, por constituir uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos e que é definida como:

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 1979, p. 42).

Nesse sentido, a análise de conteúdo, concebido como técnica de pesquisa pode permitir decifrar como tem se delineado o processo de municipalização das MSE-MA no Espírito Santo, apontando os pontos fortes e as fragilidades na sua efetivação. A partir desse desenho, foi possível indicar estratégias para o desenvolvimento de políticas que, mesmo nos limites de uma sociedade capitalista (NETTO, 1999), possam atender aos interesses do adolescente que se encontra em conflito com a lei, em consonância com o estabelecido no SINASE.

A proposta da pesquisa documental possibilitou a realização de um mapeamento, de forma a caracterizar os programas existentes no Estado, com a finalidade de conhecer e desvelar o processo de desenvolvimento da municipalização, objetivando traçar um panorama das ações realizadas nos municípios, de forma a identificar quais são os subsídios para o estabelecimento de estratégias e linhas de ação da política relacionada.

Para melhor compreensão nosso estudo foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, buscamos refletir sobre a “reforma” do Estado brasileiro, como um processo constitutivo da

reestruturação global do capitalismo que ocorreu após a crise do capital nos anos de 1970 e que se manifesta na crise do Estado de Bem-Estar Social. Essa crise se aprofunda nos anos de 1980 com o desenvolvimento do projeto neoliberal materializado na redução da função do Estado no que se refere à responsabilização e financiamento da proteção social e a ampliação do mercado econômico. Realizamos uma breve reflexão sobre as estratégias de “reforma” do Estado que teve o discurso da descentralização como princípio ordenador deste processo e a elevação do município como ente federado responsável pela execução direta das políticas sociais no enfrentamento das mazelas "Questão Social". Buscamos demonstrar que com a promulgação da CF de 1988 e o crescimento considerável das receitas municipais não foram suficientes para acompanhar o grande e contínuo aumento de demandas de serviços transferidos para a responsabilidade dos municípios e que se agravaram com a crise financeira da União e dos Estados.

No segundo capítulo procuramos abordar o processo de regulamentação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1988, destacando os avanços legais como também alguns continuísmos e contradições tendo como referência o antigo Código de Menores. Abordamos também nesse capítulo, a questão que envolve principalmente os adolescentes pobres, negros, do sexo masculino e moradores das periferias no contexto atual brasileiro. Ainda nesse capítulo refletimos sobre o processo de municipalização da política de atendimento a criança e ao adolescente como uma possibilidade de estratégias de consolidação democrática e sobre sua natureza que transita entre a perspectiva pedagógica e punitiva.

No terceiro capítulo apresentamos o processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto estabelecida no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e sua interface com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no atendimento aos adolescentes em cumprimento dessas medidas, os desafios e as tensões presentes na sua execução.

No quarto capítulo apresentamos dados da execução das medidas socioeducativas em meio aberto no estado do Espírito Santo tendo como principais fontes os Planos de Ação e os Relatórios Anuais do IASES, os dados da Pesquisa Medida Socioeducativa 2018 e a NOB RH/SUAS/CREAS, 2017 através dos quais foi possível conhecer como esse processo tem se desenvolvido nos municípios do Estado.

Por fim, nas considerações finais apresentamos alguns apontamentos sobre o processo de municipalização da execução das medidas socioeducativas em meio aberto no Estado abordando alguns traços que a caracterizam e que constituem desafios na efetivação da garantia de direitos dos adolescentes e jovens atendidos pelo Sistema Socioeducativo.

## 1. A “REFORMA” DO ESTADO NO BRASIL

Para compreendermos a “reforma”<sup>26</sup> do Estado Brasileiro, faz-se necessário destacar que este processo foi parte constitutiva da reestruturação global do capitalismo ocorrido após a crise do capital nos anos de 1970. Esta crise manifesta-se na crise do Estado de Bem-Estar Social, que se aprofunda nos anos de 1980 com o desenvolvimento do projeto neoliberal materializado na redução da função do Estado no que tange à responsabilização e financiamento da proteção social e a ampliação do mercado econômico.

A “reforma” do Estado Brasileiro na direção das mudanças internacionais teve como consequência a “[...] destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil [...]” (BEHRING, 2003, p. 198).

O que, a meu ver, não permite caracterizar o processo em curso como modernização conservadora, mas como uma contra-reforma, que mantém a condução conservadora e moderniza apenas a ponta – a exemplo da telefonia. Esse último aspecto demarca uma perda total de sentido de nacionalidade e um componente destrutivo não visto nos saltos para frente promovidos em períodos anteriores (BEHRING, 2003, pg. 198).

No Brasil, foi através da Constituição de 1988 que ocorreu o debate sobre a descentralização político-administrativa que assegurou às unidades federadas uma maior autonomia política e financeira, bem como novas competências aos estados e municípios, particularmente no campo das políticas públicas (STEIN, 1997).

A descentralização político-administrativa efetivada no Brasil coincidiu com a crise econômica mundial do final dos anos de 1970 e a década de 1980 marcada pelo fracasso dos sucessivos planos de estabilização e o aprofundamento da crise econômica, desemprego, inflação e desgaste dos salários e a ascensão da “Nova Direita” como força político-ideológica. Assim, a descentralização foi uma das estratégias utilizadas pelos governos neoliberais para reduzir a ação estatal na efetivação das políticas sociais, e os gastos públicos nesse setor. Entretanto, a década de 80 no Brasil também foi marcada pelo movimento de democratização a partir da reativação dos movimentos sociais de diferentes formas de organização e de expressão que se mobilizou em torno de propostas que objetivavam a defesa e conquista de direitos civis, políticos e sociais (DURIGUETTO, 2007).

O desenvolvimento do sistema capitalista demonstra ao longo da história que a crise é parte constitutiva do movimento contraditório do capital. A normalidade capitalista é dada

---

<sup>26</sup> BEHRING (2003) utiliza o termo contrarreforma para denominar as reformas neoliberais do Estado brasileiro que implicaram um profundo retrocesso social, e, neste sentido a “recusa de caracterizar como reforma processos regressivos”.

pela permanência de crises, ora sob a forma de crises de acumulação do capital, ora sob a forma de crises sociais exponenciadas pelo desemprego em grande escala, gerando pobreza e violência.

A primeira grande crise, a chamada Grande Depressão de 1929/32, produziu mudanças significativas no sistema capitalista que foram se consolidar após a Segunda Guerra Mundial (BEHRING, 2006). No capitalismo há uma busca sem limites de valor que objetivam a produção de superlucros, de valorização do capital e de sua acumulação, através da produção de mais-valia tendo o valor-trabalho como fundamental para o desenvolvimento das forças produtivas o que em consequência traz profundas implicações para a luta de classes (BEHRING, 2010, p. 15). Não se trata de crise de consumo ou produção, mas crise de acumulação de capital, pois, se os preços caem, a base de lucratividade é afetada, e o capital não se acumula, estando, assim, em crise. A superprodução é enfrentada pela recessão para fazer com que haja uma queda da produção, aumento do desemprego, redução de salários, etc. e contraditoriamente o aumento da pobreza. O sistema capitalista tem contradições internas insuperáveis, a taxa de lucro depende diretamente da taxa de exploração da força de trabalho. Assim, se o capitalista visa sempre ao aumento do lucro, a exploração do trabalho é igualmente intensificada.

Os profundos abalos sofridos pelas economias capitalistas em suas estruturas produtivas, financeiras e comerciais, provocadas pela grande depressão (1929-1932) iriam induzir a grandes transformações no delineamento das políticas econômicas dos sistemas capitalistas.

Segundo Behring (2006), estavam em disputa econômica e territorial no período da II Guerra, três grandes projetos, a saber: no campo da burguesia (o fascismo e o projeto liberal-reformista) e projeto socialista. Dessas disputas complexas, as propostas de Keynes “sintonizadas com a experiência do *New Deal* americano, e inspiraram especialmente as saídas europeias da crise, sendo que ambas têm um ponto em comum: a sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise ou anticíclicas, tendo em vista amortecer as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo, ensejadas a partir da lógica do capital” (BEHRING, 2006, p. 71).

Após a Segunda Guerra Mundial, o capitalismo entra em sua fase madura que foi marcada por uma forte expansão nos seus primeiros 30 anos, com altas taxas de lucro, aumento de produtividade das empresas, e ganhos de políticas sociais para a classe trabalhadora. Foi um período denominado de “anos gloriosos” em que o estado social se

estrutura de diferentes formas e que a partir do final da década 1960 começa a apresentar sinais de esgotamento (p. 82).

Harvey (2010) destaca que até o ano de 1973 o núcleo essencial do regime fordista se mostra firme e consegue manter os ganhos do pós-guerra. Nos países capitalistas avançados, a população teve aumento dos padrões materiais de vida num ambiente onde os lucros corporativos eram obtidos com uma relativa estabilidade. Esse cenário se altera com a recessão de 1973.

A crise de 1973-1975 derivou em parte de um confronto com a rigidez acumulada de práticas e políticas de governo implantadas no período fordista-keynesiano. As políticas keynesianas tinham-se mostrado inflacionárias à medida que as despesas públicas cresciam e a capacidade fiscal estagnava. Como sempre fora parte do consenso político fordista que as redistribuições deviam se fundamentar no crescimento, a redução do crescimento significava inevitavelmente problemas para o Estado do bem-estar social e o salário social (IBID, 2010, p. 157).

Salvador (2010, p. 36) destaca que, “o desenvolvimento fordista, as políticas keynesianas e o projeto de Estado Social, que vigorou nos países centrais, são postos em xeque, e consigo os direitos derivados da relação salarial”. Para o autor, esta fase do capital vai comprometer as conquistas do período que se segue a Segunda-Guerra causando sérios riscos a proteção social. “[...] A nova fase de acumulação capitalista vai ser capitaneada pela esfera financeira, e no campo ideológico o velho liberalismo se veste de ‘nova’ roupagem, rebatizado de neoliberalismo” (IBID, 2010, p.37).

O neoliberalismo compreenderia uma teoria pautada em práticas político-econômicas que propõem o bem-estar humano a partir da capacidade empreendedora individual, em um regime pleno de propriedade privada, livres mercados e livre comércio. Este modelo implica em uma tríade composta pela desregulação, privatização e retirada do Estado da ordem *econômica*. Todavia, se o Estado se “retira” da ordem econômica, deve estabelecer as estruturas e funções militares de defesa, da polícia e o sistema legal requerido para o pleno funcionamento do modelo neoliberal (HARVEY, 2008).

Como afirma Harvey (2010, p. 135), "o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. A crise do petróleo refletiu negativamente o custo energético da produção dos países centrais, retraindo-se o mercado, comprometendo a produção em massa e rígida do fordismo. Como o mercado não suportava níveis de produção fixos houve problemas no investimento de capital constante e de capital variável vinculado à produção massiva e em longo prazo. O capital tentava encontrar saídas para a crise, mas esbarrava na estrutura rígida keynesiana criada para superar a crise precedente e dar respostas políticas ao perigo socialista

que se instalara no Leste Europeu, pela Revolução Russa de 1917. Assim, o sindicalismo que antes era fundamental para o pacto conciliatório e para que os operários retirassem de suas lutas reivindicatórias a "pauta socialista", pareceu ter criado um entrave material insuperável.

A adoção do modo de acumulação flexível de capital decorre de necessidade de o capitalista superar a crise e manter ou alcançar a maior taxa de lucros, que é o elemento motriz de todo o sistema. A acumulação flexível de capital, na concepção de Harvey (2010), representa um:

[...] confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego chamado 'setor de serviços', bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]. Ela também envolve um novo movimento que chamarei de 'compressão do espaço-tempo' [...] no mundo capitalista - os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado "(IBID, p. 140).

Acumulação flexível, assim, é a nova maneira encontrada pelo capitalismo para superar suas crises cíclicas e suas contradições internas e, dessa forma, permitir a reprodução do capital e sua concentração nas mãos da elite capitalista. Porém, ao contrário do que ocorreu no período fordista, no qual a acumulação era baseada em padrões rígidos, a acumulação, agora é flexível, pois flexível é o mercado e, por isso, flexível deve ser o processo de produção e a exploração da força de trabalho. Dessa forma, flexível deve ser a legislação, impondo-se a desregulamentação do ordenamento jurídico de perfil rígido.

No novo cenário econômico mundial, há uma busca irrestrita de mobilidade do capital para a qual a flexibilização e as políticas liberalizantes são imperativas. Uma das novidades no processo de globalização no século XX é a acentuação da esfera financeira no processo de acumulação capitalista, em que as alterações em curso trazem maior instabilidade econômica e taxas de crescimento medíocres ou negativas (SALVADOR, 2010, p.39).

Segundo Harvey (2008, p. 41-42), "a neoliberalização significou a 'financeirização' de tudo. Isso aprofundou o domínio das finanças sobre todas as outras áreas da economia, assim como sobre o aparato de Estado [...]. criou ainda uma volatilidade sempre crescente nas relações globais de troca; houve sem sombra de dúvida uma mudança de poder da produção para o mundo das finanças".

O Brasil como subsistema capitalista não ficou alheio a este processo, entretanto, como afirma Behring (2006, p. 134) identifica-se, "[...] uma aparente falta de sincronia entre o



tempo histórico e os processos internacionais”. Se no plano internacional ocorria a reação da burguesia frente à crise do capital, o Brasil encontrava-se em regime de ditadura militar (1964) e expansão do fordismo. Este período foi marcado por uma profunda internacionalização da economia brasileira como uma das estratégias do capital de se valorizar utilizando os locais ainda com possibilidade de crescimento e, pela exportação de capitais. No Brasil, segmentos da burguesia ligados ao capital estrangeiro lideraram um processo de substituição de importações onde o Estado atuava como incentivador e condutor desta dinâmica.

Em 1974, começam a transparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais, e também dos limites internos. Os anos subsequentes serão marcados pela distensão, pela abertura lenta e gradual do regime, num processo de transição para a democracia que irá condicionar em muito a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais, já em curso no nível mundial, implicando o caráter tardio da adesão brasileira ao neoliberalismo (IBID, p. 137-138).

A década de 1980 é considerada perdida no que se refere à economia brasileira, pois, neste período ocorreu um enorme aumento da dívida externa e uma dificuldade de formulação de políticas econômicas significativas tanto no Brasil como para toda a América Latina que causassem algum impacto nos investimentos e na distribuição de renda (BEHRING, 2003), entretanto, foi um período de muitas conquistas no campo democrático como resultado das lutas sociais e da Constituição de 1988. Por exemplo, na área da política de atendimento direcionada a criança e ao adolescente, as conquistas garantidas na Constituição estabelecidas no artigo 227 exigia uma lei específica que o regulamentasse, que possibilitou, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que o constituinte incorporasse como obrigação da família, da sociedade e do Estado assegurar com absoluta prioridade, os direitos infanto-juvenis. O Estatuto introduz reconhecidas conquistas no âmbito da política de atendimento ao segmento infanto-juvenil, já que realizou uma ruptura com o projeto de sociedade vigente no Código de Menores. Entretanto, concordamos que o ECA “manteve traços de continuidades, na medida em que promoveu uma reforma na legislação de proteção à infância e a juventude” (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p. 101). Uma das inovações que destacamos são as referente a gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente que estabelece a revisão das relações entre a União, os Estados e os Municípios e a relação entre Estado e Sociedade. Essa nova estrutura tem por base dois princípios básicos: a descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de suas organizações representativas.

No campo da gestão, a partir do princípio da democratização da coisa pública, o ECA se diferenciou profundamente do Código de Menores ao introduzir a participação popular nas questões referentes à infância e à juventude. Essa

participação foi institucionalizada por meio dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes e dos Conselhos Tutelares – mais do que símbolos da democracia, eles foram criados para exercitar a ação popular no âmbito governamental público (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p. 118).

Neste sentido, passaremos no próximo item deste estudo a desenvolver uma breve reflexão sobre as estratégias de “reforma” do Estado que teve o discurso da descentralização como princípio ordenador deste processo.

### **1.1 Reforma do Estado e o Processo de Descentralização**

Após o Brasil haver saído de um regime de extrema centralização política e administrativa, o discurso predominante passou a ser o da descentralização na perspectiva de democratizar o país e o acesso aos direitos políticos, civis e sociais. Os defensores da descentralização sinalizavam que nesta perspectiva os serviços sociais, estariam mais acessíveis aos cidadãos/usuários e, desta forma, possibilitaria uma melhor fiscalização do que quando sob responsabilidade dos demais níveis de poder. Também enfatizavam que a maior proximidade dos governantes das reais necessidades da população os sensibilizaria no tocante ao atendimento das mesmas.

No início dos anos 1990 a descentralização também foi fortemente recomendada pelas agências de financiamento para os países da América Latina, bem como amplamente defendida pelos movimentos democratizantes, que a viam como um dos pilares do processo de democratização e ampliação dos direitos sociais, tanto que essas coisas confundiam com frequência, inclusive com reflexos na elaboração do texto constitucional (MELO, 1996).

Esse movimento de profundas contradições ocorrido nos anos de 1980 ficou conhecido como a década perdida do ponto de vista econômico e como período de conquistas democráticas em função das lutas do movimento dos trabalhadores e dos movimentos sociais e da Constituição de 1988. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, como por exemplo, os direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos.

Ressalte-se ainda que após dois anos de promulgação da Constituição tivemos as condições políticas e econômicas da década de 1990 e, que ainda persiste de forma mais profunda, que implicaram um giro conservador para o neoliberalismo, dificultando em muito a implementação real dos princípios orientadores democráticos e dos direitos. A trajetória recente das políticas sociais, profundamente conectadas à política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal, enveredou pelos caminhos da privatização para os que podem pagar, da

focalização, da seletividade, de políticas pobres para os pobres, e da descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado, apesar das inovações de 1988. E tivemos também, o repasse de responsabilidades estatais para as entidades da sociedade civil, como forma de redução dos gastos sociais, bem como, o retorno de práticas antigas de ajuda social: a família, a vizinhança, a filantropia e outras, que não concretizam direitos e comprometem o princípio da universalidade.

É nesse contexto que devemos inserir o ECA promulgado em 1990, que se apresenta como sistema garantidor de direitos de crianças e adolescentes. Na década de 1980 o Brasil vive uma grande crise econômica expressa pela recessão econômica, desemprego e agravamento das condições de vida da grande maioria da população. Destacam-se também neste contexto o processo de democratização política e um movimento amplo de lutas pelas garantias sociais que culmina com a aprovação da Carta Constitucional de 1988. Esses dois processos ocorrem em concomitância com a crise econômica mundial de reorganização do capitalismo que passa para um novo padrão de acumulação que vão produzir mudanças no mundo do trabalho e na condução da intervenção do Estado sob o comando do grande capital (DURIGUETTO, 2007).

Na década de 1990, esse debate se aprofunda culminando com a implementação de medidas preconizadas pelo Consenso de Washington<sup>27</sup> de ajuste estrutural, em correspondência com o aprofundamento dos processos de globalização. Dessa forma, principia no Brasil o debate sobre as estratégias de “reforma” do Estado que tem como princípio ordenador o discurso da descentralização. Esse debate envolveu setores da esquerda e da direita com determinada convergência de opiniões no sentido de entender o processo de descentralização como mecanismo necessário de democratização nos processos de “reforma” do Estado. O que está por traz da defesa desse instrumento é a concordância no que se refere a defesa da modernização do Estado tendo como justificativa a crítica à alguns de seus elementos principais como a centralização administrativa desenvolvidas pelo regime ditatorial, fazendo com que o Estado perdesse sua dinâmica referente a eficiência e capacidade gerencial (DURIGUETTO, 2007).

Como afirma Arretche (1996), a partir de perspectivas distintas, produziu-se um grande consenso no que se refere à descentralização no sentido de entender que este processo descentralizado de prestação de serviços públicos fortaleceria e consolidaria a democracia.

---

<sup>27</sup> O termo Consenso de Washington ficou conhecido como um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico formulado por economistas de instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial, elaborado em 1989 visando o desenvolvimento e a ampliação do neoliberalismo na América Latina.

Também supunham que a descentralização da prestação de serviços públicos seria mais eficiente elevando assim, os níveis de bem-estar da população. Neste sentido, as reformas do Estado se tornam um objetivo a ser perseguido, pois, se efetivariam ideais progressistas como a equidade, justiça social, aumento do controle social sobre o Estado e a redução do clientelismo.

Entretanto, é nos anos 90 que esse instrumento revela a sua verdadeira finalidade prático-política: a descentralização e a modernização estatal passam a constituir mecanismos político-institucionais enquadrados na perspectiva neoliberal que vêm expressar o desmonte do Estado através da redução de sua atividade regulatória e produtiva e seu corte privatizante ( DURIGUETTO, 2007, p. 175-176).

É na área social que os efeitos do processo de privatização do Estado são mais sentidos por serem considerados responsáveis pelo déficit público, pelo enorme gasto estatal e onde se verificam a ineficácia e a corrupção.

Como consequência da desconfiança e insatisfação da sociedade brasileira perante os serviços prestados pelas instituições públicas, as propostas de “reforma” do Estado (de cunho neoliberal) vêm sendo canalizadas no sentido de despotencializar a valorização desses serviços. As diretrizes de descentralização reforçam a mercantilização dos direitos sociais conquistados na Constituição de 1988 que se efetivam a partir das “reformas” do Estado orientadas pelo Consenso de Washington. “Uma das diretrizes centrais dessa reforma é a que se operacionaliza no âmbito das relações entre Estado, sociedade civil e políticas sociais” (Ibid, 2007, p. 176).

[...] a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas, tornam-se mais limitadas, permanecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: *a privatização, a focalização e a descentralização*. Sendo esta última não como partilhamento de poder entre esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente fundamental da ‘reforma’ e das orientações de organismos internacionais para a proteção social (BEHRING, 2006, p. 156).

Foi na gestão do ministro Bresser Pereira a frente do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que a proposta de reforma administrativa do Estado se desenhou. O início da implantação da reforma se deu através de um “Plano Diretor” no ano de 1995 que defendia um “modelo gerencial” que tinha como objetivo fazer com que o Estado fosse mais eficiente nas suas funções político-institucionais e garantisse a governabilidade (no sentido da incapacidade financeira e administrativa do Estado Brasileiro) (DURIGUETTO, 2007).

As conquistas sociais da Constituição de 1988 eram consideradas por Bresser Pereira como um “retrocesso burocrático” que se implementadas aprofundariam nossa herança histórica “de uma relação Estado/Sociedade marcada pelo clientelismo, patrimonialismo e pela burocracia. Dotar o Estado de amplas responsabilidades sociais também implica no agravamento da crise fiscal do Estado que, na concepção de Bresser, é a principal responsável pela crise da década de 1980” (Ibid. p. 176-177).

A estratégia da descentralização passa a ser efetivada a partir desta justificação tanto no que se refere ao processo administrativo o que implica a transferência da responsabilidade das decisões, funções e ações de âmbito federal para os municípios, na perspectiva de eficiência e redução de custos, quanto ao de descentralização na área social sendo que o que se propõe são transferências de responsabilidade e funções do Estado que passam também a ser executadas e geridas por organizações públicas não estatais e por organizações privadas. O que se objetiva realmente com as estratégias neoliberais é a minimização do papel do Estado referente aos serviços e políticas sociais, notadamente as componentes da política da Seguridade Social, com sua transferência para a sociedade civil e o mercado. A descentralização administrativa dos serviços sociais teve como justificativa a possibilidade de serem realizados com menor custo e com maior eficiência e eficácia pela aproximação dos problemas e gestão.

Assim, o que tem acontecido neste processo é uma transferência de responsabilidades no que tange a oferta de serviços sociais para os âmbitos estaduais e municipais sem que venha acompanhada pelo repasse de recursos financeiros necessários para a efetivação destas funções. Este fato acaba por fazer com que os estados e municípios realizem apenas a administração das políticas e serviços sociais em razão dos reduzidos recursos transferidos. A instância federal neste processo continua concentrando o controle financeiro dos recursos como também o controle político das decisões (DURIGUETTO, 2007).

O que ocorre é que a transferência de atribuições no financiamento de programas sociais para os estados e municípios é consequência do ajuste fiscal. Muitos municípios estão despreparados administrativamente e sobrecarregados com a ampliação dos serviços, contingência financeira e as imposições da lei de responsabilidade fiscal<sup>28</sup> que limita recursos

---

<sup>28</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101, é uma lei complementar brasileira que visa impor o controle dos gastos da União, estados, Distrito Federal e municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos.

para estados e municípios e a lei Kandir<sup>29</sup>, que impacta as contas dos entes federados subnacionais (Idem, 2008).

No decorrer dos anos, o que foi verificado é que o compromisso assumido em relação à descentralização foi muito diferente do preconizado na sua concepção. Seus resultados são variados e as formas como as relações entre os diversos níveis de governo se estabelecem reforçando aspectos contraditórios da descentralização considerando principalmente a heterogeneidade dos contextos (SOUZA, 2002).

Assim, considerando as mudanças institucionais ocorridas após a promulgação da Constituição de 1988 verificamos que houve consequências sobre os municípios principalmente com relação à oferta de serviços sociais e as condições de sustentabilidade deste processo. Os municípios brasileiros, diante dos limites contrarreformistas de orientação neoliberal para reduzir direitos sociais têm capacidade desigual de proverem e sustentarem serviços sociais públicos e, neste sentido, a municipalização tende a ampliar as desigualdades entre os municípios.

## **1.2 O processo de descentralização e o Protagonismo dos Municípios no Enfrentamento das Mazelas da “Questão Social”**

O processo de descentralização pós-desenvolvimentista implementado no Brasil teve início através de uma medida de descentralização política com a aprovação pelo Congresso da Emenda Constitucional n. 15 de 1980 restabelecendo eleição direta para governadores e senadores revogando, assim, o Ato Institucional nº. 3 de 1966 e demais sanções decretadas em 1977 pelo governo ditatorial. Embora a emenda, como tantos outros projetos de lei, tenha sido apresentada no Congresso pelo Executivo nacional foi fundamental a importância das pressões subnacionais na decisão.

Almeida (2001) relaciona a tese de ‘federalismo como pacto’ destacando os diferentes movimentos de descentralização e centralização ocorridos no Brasil durante décadas de sua história. A autora afirma que a literatura especializada demonstra como uma característica do federalismo brasileiro a existência de períodos onde houve uma alternância de movimentos de descentralização e de centralização. Os períodos de centralização ocorreram coincidentemente

---

<sup>29</sup> A Lei Kandir, lei complementar brasileira nº 87 que entrou em vigor em 13 de setembro de 1996 no Brasil, dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal, nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS). A lei Kandir isenta do tributo ICMS os produtos e serviços destinados à exportação. A lei tem este nome em virtude do seu autor, o ex-deputado federal Antônio Kandir. Surgiu da necessidade de estimular às exportações.

com governos autoritários e os descentralizados foram marcados por regimes mais democráticos.

Assim, à monarquia de formato unitário seguiu-se a ‘Primeira República’ (1889-1930), quando se institucionalizou o regime federativo no país, sendo a Constituição de 1891 seu primeiro marco institucional. A Revolução de 1930 e a ascensão de Vargas abrem um período centralizador que culmina com o *Estado Novo* (1937-1945). O período democrático da Constituição de 1946 é interrompido pelo regime militar de 1964 que se estende até 1985. Neste momento, a centralização autoritária atinge seu ponto máximo, na década de 70, com os governos Médici e Geisel. A transição democrática tem como momento emblemático a Constituição de 1988, considerada um marco de descentralização federativa (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 63, grifo da autora).

A CF de 1988 inaugurou uma nova institucionalidade democrática, entretanto, manteve a direção do Estado em contraposição da perspectiva globalizada e liberal da nova ordem internacional. Enquanto os outros países Latino Americano viviam as mazelas do modelo neoliberal e sua reforma social de orientação para o mercado, a reforma brasileira dos anos de 1980 foi marcada pela luta por uma democracia participativa de inclusão de toda população em sistemas universais de proteção social e pela organização de políticas sociais descentralizadas. Com a nova orientação descentralizadora os municípios passaram a ter total autonomia político administrativa como um dos entes do governo, com a atribuição específica de executar a política social e os serviços essenciais. Assim, sua competência legislativa foi ampliada, foram destinados novos recursos tributários para que o município pudesse atender as novas responsabilidades a ele atribuídas. Dessa forma, ocorreu uma mudança a partir da descentralização política, administrativa e financeira no sentido da tendência que vigorava no período anterior de centralização dos recursos fiscais no governo central, principalmente nos anos de governos ditatoriais onde vigorava repasses de recursos aos níveis subnacionais através de transferências negociadas. Nos anos de 1980 houve um progressivo processo de descentralização de recursos da União para os níveis subnacionais através de repasses automáticos orientados por critérios de população e renda per capita (FLEURY, 2006).

Conforme Souza (2005), a CF de 1988 se diferenciou em alguns aspectos das Constituições anteriores, dentre elas:

(a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; (b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários (Ibid. p. 110).

Entretanto, algumas características das constituições anteriores permaneceram no texto constitucional de 1988, como:

(a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais *vis-à-vis* os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal (SOUZA, 2005, p. 110).

A constatação da existência das enormes diferenças existentes entre os municípios brasileiros, não são considerados para efeito de sua definição: nem o tamanho da localidade, o grau de urbanização, se é área rural ou urbana, entre outras variáveis fundamentais que indicam a diversidade dos municípios. Neste sentido, também as normas aplicadas aos municípios não levam em conta a complexidade das tarefas que devem ser executadas por eles (SOUZA, 2004).

[...] o equilíbrio federativo é tensionado pelo enfrentamento das heterogeneidades territoriais e das desigualdades regionais. A solução deste problema passa necessariamente por discussão, análise e definição de mecanismos de coordenação e cooperação federativas, os denominados arranjos federativos territoriais. A conformação de acordos interfederativos traz, implicitamente, uma abordagem territorial diferenciada relativa a uma heterogeneidade social, econômica e regional, em termos de infraestrutura, ambientes, mercados, acessibilidade, demandas e necessidades sociais e capacidades governativas para prover bens e serviços públicos que reduzam as desigualdades regionais no país (MENDES, 2013, p. 199).

As mudanças que foram sendo implementadas após a CF de 1988 no que se refere a importância dos municípios como ente federativo foi que passaram a ter um volume maior na distribuição dos recursos financeiros do país. Nos anos de 1988 a 1998, os municípios elevaram seu volume de recursos próprios em aproximadamente 197%. Para Afonso e Araújo (2000), a CF de 1988 promoveu uma descentralização dos recursos tributários e consideram que esse processo foi fundamentalmente um movimento de *municipalização* da receita (grifo do autor). Os autores destacam que esse movimento ocorreu sem um planejamento adequado que teve como produto uma forma desordenada de descentralização de encargos. Os municípios passaram a ter uma importância considerável na administração pública que fez com que houvesse um grande aumento nas despesas com a folha de pagamento dos servidores públicos ativos no país e no provimento de bens e serviços para custeio governamentais. Outra mudança importante que ocorreu foi os municípios passarem a executar os maiores programas sociais de governo como no caso das matrículas de alunos na rede pública de ensino fundamental e nas execuções diretas em saúde de responsabilidade do setor público que em 1999 corresponderam a 50% e 52% respectivamente das ações realizadas pelos municípios no país. Os municípios também tiveram um desempenho significativo no volume



de suas receitas próprias que entre os anos de 1988 a 2000 chegou a aproximadamente 196% de aumento (Ibid. 2000).

Porém, num país como o Brasil caracterizado por enormes heterogeneidades socioeconômicas e demográficas entre as unidades federadas, que não se manifesta apenas entre as regiões, mas também no interior de cada região, esses recursos são distribuídos de forma muito desigual. O quadro 1 apresenta as principais características demográficas e econômicas das regiões brasileiras.

Quadro 1 - Principais Características Demográficas e Econômicas - Regiões do Brasil

<b>REGIÕES</b>	<b>POPULAÇÃO</b> (estimativa 2017) IBGE milhões de habitantes	<b>Nº. DE MUNICÍPIOS</b> (2017)	<b>ÁREA (KM<sup>2</sup>)</b>	<b>HABITANTES/ ÁREA</b> (estimativa 2017)	<b>PIB per capita em R\$ (2017)</b>
<b>Brasil</b>	207,7 milhões (2016)	5 570	8.515.759,090 km <sup>2</sup>	22,43 hab./km <sup>2</sup>	R\$ 31.587,00
<b>Norte</b>	17,92	450	3.853.676,9km <sup>2</sup>	4,65 hab./km <sup>2</sup>	-
<b>Nordeste</b>	57,36	1794	1.554.291,6 km <sup>2</sup>	36,90 hab./km <sup>2</sup>	-
<b>Sul</b>	29,64	1.191	576.774,3 km <sup>2</sup>	51,38 hab./km <sup>2</sup>	-
<b>Sudeste</b>	86,93	1.668	924.620,7km <sup>2</sup>	94,01 hab./km <sup>2</sup>	-
<b>Centro- Oeste</b>	15,85	467	1.606.403,5 km <sup>2</sup>	9,86 hab./km <sup>2</sup>	-

Fonte: IBGE (estimativa 2017).

Após o processo de democratização do Brasil outro fenômeno ocorrido no país foi à criação de novos municípios, que entre os anos de 1988 a 1997 somavam 1.328. Esse impulso que se deu após a promulgação da CF de 1988 pode ser creditada pelo fato de que durante a fase ditatorial as regras para a criação de novos municípios eram muito difíceis de serem efetivadas. Em 1997 existia um total de 5.507 municípios no Brasil. Em se tratando da reforma tributária é consenso na literatura que os municípios foram os entes federados que mais tiveram benefícios no processo de descentralização. Principalmente a partir de 1988, os municípios passam a ter mais autonomia para direcionar seus recursos próprios como também financiar e administrar suas receitas, situação que vai ser alterada no final dos anos de 1990 (SOUZA, 2002).

No quadro 2, apresentamos o número de Municípios criados no país entre os anos de 1891 até 2015.

Quadro 2 – Municípios criados entre 1891 – 2015

<b>Intervalos Constitucionais</b>	<b>Constituição vigente</b>	<b>Municípios Criados</b>	<b>Cres. Relativo (%)</b>	<b>Total ao Fim do Intervalo</b>
1891 - 1934	1891 - Primeira República	475	53,9	1.356
1934 - 1937	1934 - Segunda República	81	6,0	1.437
1937 - 1946	1937 - Estado Novo	217	15,1	1.654
1946 - 1967	Constituição Democrática de 1946 - Estado Novo	2.235	135,1	3.889
1967 - 1969	1967 - Regime Militar	1	0,0	3.890
1969 - 1988	1969 - Regime Militar	233	6,0	4.123
1988 - até 2015	1988 - Constituição Cidadã	1.447	35,1	5.570

Fonte: NUNES, 2017.

Os dados do quadro 2 mostra que a criação de municípios no país ocorreu de forma muitas vezes intensa. Entre os anos de 1946 a 1967, foram criados 2.235 (dois mil duzentos e trinta e cinco) novos municípios, entre 1988 a 2015, 1.447 (mil quatrocentos e quarenta e sete) municípios. Esse processo de emancipação de municípios, somada a divisão de recursos e às suas novas competências tributárias como entes federados, redimensionou o problema do custeio das máquinas públicas locais já que não houve crescimento do produto interno bruto do país na mesma proporção do crescimento de municípios. Isso significa que a federação brasileira tornava-se mais pobre a cada novo Município criado.

A multiplicação dos municípios no país deve merecer reflexão sistemática por duas ordens de consideração: pelo impacto fiscal causado pela multiplicação de estruturas administrativas e instâncias político-institucionais (secretarias municipais, câmaras de vereadores, etc.) no âmbito local sem a contrapartida de geração de riquezas; e pela existência de um número extremamente elevado de unidades subnacionais supostamente potencializaria as dificuldades de coordenação federativa no país (MELO, 1996, p. 16).

Segundo Affonso (1996), essa emancipação desenfreada de municípios favorece os conflitos e limita as possibilidades da ocorrência de coordenação federativa e do estabelecimento de responsabilidades de forma satisfatória de acordo com a capacidade financeira dos municípios. Muitos dos municípios emancipados não têm base econômica ou fiscal própria e dependem da repartição do Fundo de Participação dos Municípios<sup>30</sup> para a provisão de serviços públicos. Conforme Souza e Blumm (1999), a dependência da grande maioria de municípios das transferências estaduais e federais evidencia pra muitos municípios que a descentralização não proporcionou o aumento de sua independência política e

<sup>30</sup> O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) existe no Brasil desde 1965 sendo constituído pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O FPM é um tipo de transferência que atua com o objetivo de reduzir as desigualdades no padrão de financiamento dos municípios brasileiros (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

financeira, assim, comprometendo a autonomia política local. Souza (2002, p. 433) afirma que “países marcados por alto grau de heterogeneidade, a descentralização apresenta resultados contraditórios e cria novas tensões para antigos problemas, como o das desigualdades inter e intrarregionais”.

Gomes e Mac Dowell (2000) são críticos da descentralização fiscal, afirmando que o resultado desse processo foi à proliferação de municípios de pequeno porte e, também o aumento das receitas dos pequenos municípios através do FPM. Como consequência houve o aumento das transferências dos grandes municípios para os pequenos municípios recém-criados que desmotivou a atividade econômica do país como um todo. Segundo os autores, uma pequena parte da população que residem nos pequenos municípios é beneficiada com as transferências e que não é necessariamente a mais pobre. Grande parte da população residente nos médios e grandes municípios é que são verdadeiramente prejudicadas. Outra consequência é a redução das despesas públicas com políticas sociais e investimentos em vista do aumento do gasto com o administrativo do setor público.

A descentralização no Brasil não resultou exclusivamente da Constituição de 1988, mas de várias medidas e fatos anteriores que sinalizavam que esse seria um dos resultados mais previsíveis da nova Constituição. A importância da Constituição está no fato de que a descentralização financeira promoveu o aumento do poder relativo dos governos e das sociedades locais e que a mesma não foi uma política adotada pelo governo federal, mas sim pelos constituintes de 1988, ampliando, portanto, o conteúdo político da descentralização e das relações intergovernamentais (RIGs) e não apenas um processo administrativo (SOUZA, 2002). Entretanto, os entes subnacionais tiveram um papel fundamental na tomada de decisão pela descentralização através da realização de pressão como também através da participação nos vetos que estabeleciam como ela seria operada e qual a sua abrangência. “Portanto, interesses conflitantes foram a principal variável na explicação da abrangência e do formato que a descentralização assumiu no Brasil” (Ibid. p. 436).

A descentralização foi pauta na agenda da redemocratização como resposta a diversos fatores, dentre os quais como forma de reação à centralização do regime anterior. Outro fator diz respeito ao entendimento que a descentralização sempre esteve fortemente associada à redemocratização em todos os períodos de retomada à democracia, como em 1946 e 1988. E por último, a associação da descentralização com a perspectiva de governos mais eficientes e acessíveis às necessidades dos cidadãos locais (IBID, 2002).

No Brasil, a motivação básica da descentralização fiscal foi de natureza eminentemente política. O processo não foi determinado por interesses precipuamente técnicos, não partiu de qualquer planejamento, muito menos

persegue uma estratégia econômica deliberada, com políticas bem-definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais. As mudanças constitucionais foram vinculadas à redemocratização do país e impostas ao governo central pelo Poder Legislativo Nacional. Não é demais repetir que não foi elaborado um plano nacional, prévio e ordenado, para reestruturação da Federação brasileira. Muito menos foi celebrado um pacto entre chefes dos Executivos dos três níveis de governo (AFONSO; LOBO, 1996, p. 16-17).

O Brasil é considerado um dos países mais descentralizados do mundo. No período que antecedeu a Constituição de 1988, o governo federal tinha 44,6% do total da receita pública que posteriormente passa para 36,5% dos recursos o que representava 5,7% do PIB. Com relação aos estados, os valores passaram de 37,2 para 40,7% (cerca de 6% do PIB) e a dos municípios de 18,2% para 22,8% (3,5% do PIB).

Nos primeiros dez anos de vigência do novo sistema de distribuição tributária, os municípios tiveram um expressivo aumento nessa participação de 11% para 17%, sendo que a partir do final dos anos de 1990 e em 2003 houve uma pequena redução dos recursos tributários nacionais (AFONSO, 2004). Os recursos totais dos municípios são formados pelas seguintes fontes:

Tabela 2 – Impostos Locais e Transferências constitucionais

Recursos próprios <sup>(1)</sup>	Transferências Federais <sup>(2)</sup>	Transferências Estaduais
Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS)	22,5 % do IR e do IPI <sup>(3)</sup>	25% do ICMS
Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU)	50% do ITR <sup>(4)</sup>	50% do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores)
Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI)		25% da parcela estadual da Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) <sup>(5)</sup>

Fonte: AFONSO, 2004.

<sup>(1)</sup> Os municípios podem cobrar taxas por seus serviços e contribuição de melhoria decorrente de obra pública. Pela EX 29/2002, os municípios também podem cobrar contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.

<sup>(2)</sup> Municípios produtores de recursos minerais, petróleo, gás natural e ouro têm participação nas arrecadações realizadas pelo governo federal, seja sobre a forma de royalties seja no IOF (Imposto sobre Operações Financeiras).

<sup>(3)</sup> Encontra-se em discussão no Congresso o aumento para 23,5% do percentual de transferências do IR e do IPI para os municípios.

<sup>(4)</sup> O município ficará com 100% do ITR se optar por ser responsável pela sua coleta, medida aprovada pela EC 42/2003.

<sup>(5)</sup> Sobre a parcela da Cide a ser transferida para estados e municípios incide o bloqueio de 20% da DRU (Desvinculação das Receitas da União), ou seja, o percentual a ser transferido pela União não é integralmente transferido, tal como ocorre com os recursos federais vinculados a educação e saúde, mas diferentemente das transferências do FPM e FPE, que, desde 2000 estão isentas de bloqueio.

O FPM é composto por transferências constitucionais provenientes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no percentual de 22,5% sobre o total arrecadado nesses dois impostos federais. A distribuição do FPM fica assim distribuída: 10% para as capitais, 86,4% transferidos para os municípios do interior e 3,6% são repassados para os municípios com mais de 156.216 habitantes, fazendo com que os municípios menos populosos sejam os mais beneficiados com essa forma de transferência. A principal fonte da receita dos municípios pequenos e médios onde residem as populações mais pobres é constituída pelas transferências federais. A principal fonte de receita dos municípios economicamente mais desenvolvidos é constituída pelas transferências do ICMS. A Constituição estabelece o mecanismo de transferência do ICMS sendo “que cada município recebe 3/4 do que for coletado na sua jurisdição e o Estado pode determinar, por lei ordinária, os critérios de transferência para o percentual restante” (SOUZA, 2004, p. 32). O quadro abaixo demonstra as formas de Transferências Constitucionais entre entes federativos:

Quadro 3 – Transferências Constitucionais (2012)

União para Estados	21,5% IPI + IR (líquido) = FPE 75% do FEX (eventualmente) 25% Cide (do Produto arrecadado) 50% ou 100% do ITR Compensação Financeira da Lei Kandir <i>Royalties</i>
União para Municípios	23,5% IPI + IR (líquido) = FPM 25% IPI exportação (municípios exportadores) 25% do FEX (eventualmente) 25% Cide (do produto arrecadado) Compensação Financeira da Lei Kandir
Estados para Municípios	25% ICMS 50% do IPVA (recolhido no município)

Fonte: CNM (2012).

### 1.2.1 Breve Panorama das Finanças Municipais - Impacto da crise atual nas finanças dos Municípios

Conforme Bremaeker (2017), os municípios brasileiros tiveram enormes dificuldades financeiras em consequência do fraco desempenho da economia do país. Essa crise refletiu nos repasses constitucionais como ocorreu com o FPM, principal fonte de receita com mais de 80% dos municípios que, nos dois últimos meses do ano tiveram uma projeção de redução de 4% e 4,5% a menos comparados ao que foi repassado no ano de 2016. Os repasses estaduais do ICMS pela mesma razão, também se mantiveram abaixo do crescimento do salário mínimo.

Essa situação deverá afetar ainda mais os municípios, dentre outras coisas, devido as restrições orçamentárias da União como também dos Estados pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional do “Teto de Gastos”, Emenda Constitucional N° 95/2016, que limita por 20 anos os gastos públicos e dos reajustes fiscais que os Estados devem realizar para reduzir os efeitos dos desajustes.

A receita orçamentária dos municípios brasileiros em 2016 foi constituída em média por 62,76 % de transferências, 16,34 % de receitas tributárias e 20,90 % de outras receitas. As receitas de transferência para os municípios de cada região do país ficaram assim distribuídas:

Norte (80,19 %), Nordeste (79,81 %), Centro-oeste (71,45%), Sul (65,32%) e Sudeste (58,23%). Verifica-se que, na região Sul, as transferências estão pouco abaixo da média nacional, ao passo que na região Sudeste há uma menor participação nas mesmas. A análise desses dados deixa nítida a grande dependência que a receita dos municípios tem das transferências (IBID, 2017).

Quanto à receita orçamentária *per capita* dos municípios no ano de 2015, alcançou a quantia de R\$ 2.809, sendo que a distribuição da receita *per capita* dos municípios por regiões foi a seguinte: a maior receita foi auferida pelos municípios da região Sudeste (R\$ 3.235), seguida pelas regiões Sul (R\$ 3.154) e Centro-oeste (R\$ 2.869). Por sua vez, os municípios das regiões Norte (R\$ 2.116) e Nordeste (R\$ 2.160) situam-se abaixo da média brasileira.

A receita de transferências *per capita* para o conjunto de municípios brasileiros é de R\$ 1.863. As desigualdades são relativamente pequenas entre as regiões variando de R\$ 1.697 para a região Norte a R\$ 2.060 para a região Sudeste, que recebem tanto recursos do FPM quanto recursos provenientes do ICMS.

As maiores desigualdades verificam-se nas receitas tributárias em que os municípios das regiões Norte e Nordeste apresentam um valor *per capita* de R\$ 208, o mais baixo entre as regiões, seguida pelos municípios da região Centro-oeste (R\$ 396) e pelos da região Sul (R\$ 470). Apenas o conjunto dos municípios da região Sudeste ultrapassa a média nacional (R\$ 742) (BREMAEKER, 2017).

No tocante à distribuição da receita orçamentária *per capita*, segundo o porte demográfico dos municípios, verifica-se que os de menor porte demográfico possuem um valor bem mais elevado, devido à transferência do FPM, que objetiva repassar maior quantitativo de recursos, proporcionalmente àqueles municípios menores e com maiores dificuldade de arrecadação de tributos.

O valor total das transferências federais per capita é de R\$ 749. A maior parte dos recursos é proveniente do FPM (R\$ 411), seguindo-se em importância o repasse do SUS (R\$ 211); as transferências para a educação (R\$ 51); as compensações financeiras (R\$ 42); os recursos para a assistência social (R\$ 12) e as demais transferências e convênios (R\$ 22).

O valor total das transferências estaduais per capita é de R\$ 612. A maior parte dos recursos é proveniente do ICMS (R\$ 483), seguindo-se em importância o repasse do IPVA (R\$ 90) e das demais transferências e convênios (R\$ 40) (BREMAEKER, 2017, p. 4).

Bremaeker (2017) afirma que durante muito tempo os Municípios têm reclamado mudanças no Pacto Federativo que ainda não ocorreu pela dependência de fatores como a vontade política da União e dos Estados e também da unidade de reivindicações por parte dos Municípios.



O crescimento considerável das receitas municipais desde a promulgação da Constituição de 1988 não foram suficientes para acompanhar o grande aumento de demandas de serviços transferidos para a responsabilidade dos municípios, que continuam crescendo e que se agravaram com a crise financeira da União e dos Estados.

Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), que através de sua assessoria técnica, acompanha e avalia a gestão da Política de Assistência Social e o orçamento anual da União para essa política, informa que seu orçamento vem sofrendo vários cortes no decorrer dos anos. A partir do ano de 2015 os cortes no orçamento foram enormes comprometendo a manutenção dos serviços básicos que atendem diretamente à população (CMN, 2017).

Tendo como referência os dados do Siga Brasil<sup>31</sup> que demonstram que o governo federal cortou mais de 458 milhões os recursos destinados ao cofinanciamento do SUAS nos 5.570 Municípios brasileiros, correspondendo uma queda de mais de 19% de recursos necessários para a manutenção e garantia de continuidade dos serviços, do ano de 2016 para 2017, comprometendo a execução das ações e dos serviços socioassistenciais que tem caráter contínuo no SUAS. O maior corte de recursos ocorreu no âmbito da Proteção Social Básica, com uma perda de cerca de 227 milhões (15%), que comprometeu os serviços ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que estão instalados em mais de 99% dos Municípios do país.

Com relação à Proteção Social Especial de Média Complexidade que executam os **Serviços de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade** nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), o corte de recursos foi de aproximadamente 113 milhões, correspondendo a 23% dos recursos que deixou de ser aplicado nos serviços socioassistenciais (grifo nosso).

No caso do nível de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o corte foi de aproximadamente 69 milhões, cerca de 25% de recursos que seriam destinados aos serviços como abrigos, casalar entre outros. A Gestão do SUAS teve um corte de 50 milhões, o equivalente a quase 35% de recursos fundamentais para aprimorar e equipar os CRAS e CREAS existentes no país.

---

<sup>31</sup> O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Esse acesso pode ser realizado pelo SIGA Brasil Painéis e pelo SIGA Brasil Relatórios. Disponível: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> . Acesso em: 13 set. 2017.

Quadro 4 – Orçamento para o SUAS (2016-2017).

Descrição	Código	Descrição	2016	2017	Corte	Valores (R\$)
Programa	2037	Consolidação do Suas	Serviços	Serviços	2016 X 2017	
Ação	2A60	Proteção Social Básica	1.499.082.593	1.272.023.105	-15,15%	227.059.488,00
	2A65	Proteção Social Especial de Média Complexidade	488.842.102	376.022.448	-23,08%	112.819.654,00
	2A69	Proteção Social Especial de Alta Complexidade	278.625.423	209.357.047	-24,86%	69.268.376,00
	8893	IGD-SUAS	141.863.780	92.015.441	-35,14%	49.848.339,00
	Total		2.408.413.898	1.949.418.041	-19,06%	458.995.857,00

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal. CNM, 2017.

No ano de 2016, a execução orçamentária no âmbito do SUAS foi muito precária sendo ainda mais prejudicada com a criação de novas demandas do governo federal no que se refere a programas direcionados para serem executados pelos municípios.

A partir da previsão orçamentária para o ano de 2016 e os valores que realmente foram liquidados pelos gestores do SUAS foi desalentador para a política de Assistência Social como demonstrado no quadro 5.

Quadro 5 – Execução orçamentária (2016)

Ação	Dotação	Valor Pago	Execução
Serviços de Proteção Social Básica	1.499.082.593	1.057.145.992	70,5%
Serviços de Proteção Social Especial de Media Complexidade	488.842.102	275.167.748	56,3%
Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	278.625.423	179.550.329	64,4%
IGD - PBF	455.000.000	375.691.098	82,6%
IGD - SUAS	141.863.780	45.907.925	32,4%

Fonte: SIAFI. CNM, 2017.

Para Proteção Social Básica houve uma perda de ao menos 441 milhões (30%), na Proteção Social Especial de Média Complexidade, a perda foi de 44% e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade teve sua execução orçamentária reduzida em 36%, o que representa uma perda orçamentária de ao menos 99 milhões.

Com relação ao Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) a tabela demonstra ter sido a menor execução, uma vez que do orçamento aprovado, 141.863.780 milhões, somente 45.907.925 milhões foram repassados aos Municípios, com uma execução de apenas 32%. No caso da Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF), os dados informam que foi a execução orçamentária, com maior execução, com uma dotação de 455 milhões, e execução de 82%, 375.691.098 milhões.

A partir dos dados apresentados acima verificamos que no ano de 2016 os Municípios deixaram de receber mais de 929 milhões para execução do SUAS, ou seja, foram recursos que deixaram de ser investidos no atendimento as necessidades da população, o que deve piorar nos anos seguintes.

Soares (2014), ao discutir descentralização, municipalização e relações intergovernamentais destaca que no enfrentamento das complexas desigualdades existentes entre as regiões brasileiras, a política pública, não pode prescindir de um sistema de transferência de recursos que interfira na redistribuição inter-regional de renda. Entretanto, a autora questiona se essa transferência de recursos fiscais tem cumprido a sua função considerando “o brutal processo de ajuste fiscal e endividamento dos estados e municípios; quando adota critérios lineares e regressivos de distribuição; e, sobretudo, quando descentraliza, de forma desproporcional, encargos sociais para os municípios” (IBID, p. 10).

A questão do federalismo é recorrente em nossa história, particularmente nos momentos de crise política e retração da atividade econômica com queda da receita pública. Ela vem acompanhada pela alternância de movimentos de centralização e descentralização e é marcada pelas características estruturais do Estado que deram origem a um *federalismo incompleto*. Este processo se expressa nas relações políticas e financeiras entre a União e as demais instâncias da federação, cujos conflitos sempre frustraram as expectativas da maioria da população por conquistas sociais e as dos governos locais por ganhos de autonomia e recursos (SOARES, 2014, p. 10, grifos da autora).

Em períodos políticos de vigência de ajuste econômico e da presença da ideologia neoliberal na realidade latino-americana a questão da **descentralização** tem sido acompanhada de um processo de desmonte das políticas sociais básicas através de estratégias de desresponsabilização da União e da maioria dos estados associado a uma contínua e crescente *municipalização* das ações públicas de caráter social. A consequência desse processo de descentralização em contexto neoliberal é perversa no sentido da pulverização de recursos, da fragmentação das ações, do aumento das desigualdades e a ocorrência muitas vezes da redução das soluções e eficácia das ações públicas (Ibid, 2014, grifos da autora).

Soares (2014) destaca a insuficiência do debate que justifica a generalização da *municipalização* das políticas públicas sociais como forma do governo local que, estando mais próximos dos cidadãos exerceriam melhor suas ações e facilitaria sua fiscalização. Para a autora esse debate além de insuficiente é deslocado no sentido da complexidade dos problemas que exige políticas e soluções no âmbito do território nacional. A ideia de que o âmbito local é a única forma democrática capaz de resolver os problemas vivenciados pelas pessoas são falsas ideologias que, não consideram a história política e social brasileira marcada por estruturas de poder local conservadoras que predominam relações clientelistas e corruptas.

Acreditar que o desenvolvimento de serviços públicos pelo município favorece a participação e o controle social pelos cidadãos não implica em que a descentralização de programas sociais resulte necessariamente em uma maior democratização e participação. A

experiência de políticas públicas bem sucedidas que promoveram maior participação tem fortes marcas de governos populares e democráticos que desenvolvem projetos de cunho mais alternativos, independente de ser municipal, estadual ou federal (IBID, 2014).

Nas últimas décadas, o processo de descentralização de praticamente todos os programas sociais que foram municipalizados fez com que houvesse um aumento crescente de suas funções e encargos, e, dessa forma, apresenta problemas como os listados abaixo:

- a descentralização de encargos não é acompanhada de forma equivalente pela descentralização de recursos em quantidade e qualidade, com fluxos irregulares, e sem respeitar as reais necessidades bem como as heterogêneas capacidades de intervenção das Prefeituras e órgãos municipais;
- essa descentralização provocou, em muitos casos, o desmonte de estruturas/equipamentos sociais federais e/ou estaduais pré-existentes, sem que as prefeituras sejam capazes de mantê-los ou substituí-los por algo equivalente;
- o processo de descentralização não leva em conta a complexidade dos problemas sociais em determinadas regiões (como, por exemplo, as metropolitanas) cuja dimensão é supramunicipal e exige uma intervenção nacional e regional que seja articulada e integradora;
- as desigualdades regionais aumentam com o processo de descentralização entendido apenas como ‘municipalização’, frente à enorme heterogeneidade de situações municipais de um país, na ausência de mecanismos compensadores das desigualdades;
- os estados, enquanto unidades federadas são praticamente ignorados nesse processo de descentralização/municipalização enquanto agentes responsáveis pela implementação de políticas regionais, limitando-se a um papel, muitas vezes formal, de coordenadores e de meros repassadores de recursos (SOUZA, 2014, p. 11).

Assim, a política de descentralização aprofunda um já complexo quadro social, político causando desequilíbrio, pois, retira dos estados que possuem maiores estruturas financeiras, técnicas e políticas a função de planejar e coordenar os programas sociais em nível regional e de forma mais equitativa. A ausência de solução e efetividade de programas descentralizados e focalizados fica mais evidente nas regiões metropolitanas e/ ou em territórios urbanos de grande concentração populacional com maior complexidade. As periferias urbano-metropolitanas têm uma demanda de intervenção mais abrangente onde é necessário que haja uma coordenação de todas as áreas da política pública e que podem extrapolar os limites e possibilidades de ação dos governos locais/municipais.

A questão que se coloca está no fato de que mesmo havendo algumas experiências exitosas de gestão descentralizadas de programas sociais, a gestão local não tem condições de substituir a intervenção de Governos Federal e Estadual que no âmbito da Política Social tem a função de “criar uma dimensão de igualdade em países marcados por profundas desigualdades sociais” (Ibid. p.12).

Ofertar bens e serviços públicos de qualidade, cujo acesso seja garantido a todos aqueles que residem no local, no município, no estado, na região e no país, é o objetivo de toda Política Social. A cada tipo ou modalidade de serviço oferecido, deve-se traçar a melhor estratégia para garantir o interesse público e o atendimento

da população. Neste sentido, a ‘municipalização’ deixaria de ser um princípio ou diretriz geral aplicável a quaisquer políticas públicas, de qualquer natureza, em especial as de caráter social (SOUZA, 2014, p. 12).

Políticas sociais tais como as de saúde, assistência social, habitação e educação necessariamente devem ser organizadas como sistemas nacionais com redes integradas. A gestão, execução direta, fiscalização e financiamento das diversas políticas tem que ser de responsabilidade de cada ente federado, com atuação diferenciada a partir das diferentes realidades e possibilidades com o apoio e incentivo do governo federal com o objetivo de superar as debilidades.

O debate da descentralização tem sido fundamental em se tratando da execução da Política Social, pressupondo que o desenvolvimento integrado será garantido fundamentalmente por intervenções dos governos federal e regional, que interferem diretamente nas questões locais. Daí a importância da ação do governo federal de resgatar a dimensão nacional e regional como instâncias fundamentais de integração territorial e inter-setorial das políticas sociais como mecanismo de fortalecimento de políticas de âmbito nacional e regional integradoras da ação pública no âmbito social (IBID, 2014).

No próximo capítulo enfocaremos as mudanças introduzidas pelo Estatuto na gestão da política de atendimento a criança e ao adolescente que tem como um de seus princípios básicos a descentralização político administrativa e a municipalização do atendimento. Verificaremos no decorrer da reflexão que a concepção que norteou o referido princípio na perspectiva defendida pelo Estatuto difere de forma significativa daquele do contexto da “reforma” do Estado. Entretanto, como já nos referimos o ECA manteve continuidades com o paradigma anterior que:

[...] se materializam nas mudanças, que acompanham as reconfigurações societárias. Portanto, os processos de mudanças são inerentes às reformas institucionais legais que na fase da mundialização do capital se revestem de discursos democráticos para continuar operando na reprodução do sistema de dominação. Sob essa perspectiva, o ECA ‘caiu na armadilha’ do Estado globalizado e foi tragado pelos ideais mundiais do neoliberalismo, que propunha ‘novos’ conteúdos, métodos, gestão e princípios de descentralização, participação popular, democratização da gestão da coisa pública e a ‘comunitarização’ dos serviços sociais voltados ao segmento criança e adolescente’ (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p. 120-121).

## 2. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: CONTINUÍSMOS E CONTRADIÇÕES

O reconhecimento da proteção especial para as crianças e adolescentes não é recente. A Declaração de Genebra<sup>32</sup>, de 1924, já determinava “a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial”. A Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas<sup>33</sup> (PARIS, 1948) também reconhecia o “direito a cuidados e assistência especiais”; a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos<sup>34</sup> (PACTO DE SÃO JOSÉ, 1969) declarava em seu art. 19: “Toda criança tem direito às medidas de proteção que na sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado”. Mais recentemente, vários documentos foram sendo regulamentados no âmbito internacional no campo do Direito e da Justiça, como as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (Res. 40/33 da Assembleia – Geral, de 29/11/85); As Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (Assembleia – Geral da ONU, novembro/90); as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (Assembleia-Geral da ONU, novembro/90) (LIBERATI, 2003; SARAIVA, 2005).

Na história do Brasil, a questão da criança e do adolescente foi concebida de forma diferenciada ao longo dos anos, o que conseqüentemente repercutiu na condução da política de atendimento ao referido segmento. De 1927 até 1989, período que predominou o Código de Menores, a política de atendimento à criança e ao adolescente estava fundamentada na Doutrina de Situação Irregular que, nessa perspectiva, dirigia-se para um determinado segmento de crianças e adolescentes denominados “menores abandonados”. Os “menores abandonados”, também denominados, “menores em situação irregular”, segundo o Código de Menores, eram as crianças e adolescentes carentes, abandonados, inadaptáveis e infratores. Carvalho (2001, p. 146-147) afirma que, “estas representações cristalizaram-se no imaginário da sociedade a partir da intervenção de um complexo jurídico-médico-assistencial e filantrópico para atendimento às crianças e aos adolescentes menores de 18 anos, que estavam e estão sob a tutela do Estado”. Os carentes e abandonados eram objetos de proteção e os

<sup>32</sup> DE GENEBRA, DECLARAÇÃO. set. 1924. Disponível em: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/childrights.html>>. Acesso em: 15 set. 2017.

<sup>33</sup> HUMANOS, DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS,. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 18 out. 2026.

<sup>34</sup> HUMANOS, COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS. Convenção americana sobre direitos humanos. In: Assinada na Conferência especializada interamericana sobre direitos humanos, San José, Costa Rica, em. 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2017.

inadaptáveis e infratores, objeto de vigilância. A Justiça de Menores era o local onde se julgava e se decidia a situação das crianças e adolescentes que se achavam em “situação irregular” pela insuficiência de recursos dos pais de mantê-los (FALEIROS, 2004).

Para Rizzini (1995, p.141), “ao longo da história, assistimos inúmeras tentativas de se dar conta do crescente contingente de jovens desassistidos, marginalizados e excluídos através de ações originadas ou, pelo menos, vinculadas ao aparato jurídico, seguidas de reconhecidos fracassos”. O Código de Menores (Lei 6.697/79) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (Lei 4.513/64) estruturaram um mecanismo jurídico, social e político para funcionar na contramão do direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes da população de baixa renda. Silva (2011, p. 102-103), afirma que o Código de Menores de 1979 nasceu defasado e obsoleto para seu tempo, “pois constituiu-se como prolongamento da filosofia menorista (início do século XX), sem os direitos”.

Além disso, o ‘novo’ Código de Menores, lançado em um movimento de transição política brasileira, fundamentava a Política Nacional do Bem-estar do Menor (PNBM) e representava os ideais dos militares, que entraram em crise. Esses ideais não correspondiam mais aos interesses das forças produtivas, políticas e civis que ascendiam ao poder, nem da sociedade, e também não representavam o interesse das crianças, adolescentes e jovens, que permaneciam confinados nas instituições totais e submetidos ao poder discricionário do juiz de menores. Dessa forma, o Código de Menores e a PNBM, com seu paradigma da ‘situação irregular’, entraram em colapso, ‘desaparecendo’ do cenário nacional em 1990 (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p. 103).

O Código de Menores de 1979 sofreu muitas críticas dentre elas a de que crianças e adolescentes, denominados de forma preconceituosa de “menores”, eram considerados em “situação irregular” e por isso punidos pela pobreza de suas famílias e pela total incapacidade das políticas sociais de suprirem suas necessidades. Outra crítica importante feita ao Código de Menores de 1979 estava ligada a apreensão de crianças e adolescentes supostamente envolvidas com atos infracionais. Estas ficavam privadas de liberdade sem mesmo ser comprovada a materialidade dessa prática e sem a possibilidade de defesa e do devido processo legal. Portanto, dessa forma “era institucionalizada a criminalização da pobreza e a judicialização da questão social” (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p. 104).

No Brasil, a base filosófica do direito menorista prevista no Código de Menores de 1927 e de 1979 se manteve quase inalterada desde sua origem, até a aprovação do ECA que inaugura o paradigma da proteção integral. Silva (2011) questiona a permanência da filosofia desses Códigos de Menores por mais de meio século no Brasil, sem garantir conquistas no campo jurídico para esse segmento. A autora afirma que isso se deu provavelmente em razão dos interesses políticos e econômicos bem como pelas prioridades políticas das instituições sociais e das autoridades públicas que governavam o Brasil nesse período. A autora infere



ainda que esse ciclo só foi rompido em 1990, em decorrência da superação histórica, jurídica e social dos objetivos e fins do Código de Menores de 1979 e de seu paradigma de ‘situação irregular’ que estavam dissonantes com os princípios do contraditório, da ampla defesa e dos direitos infanto-juvenis (OLIVEIRA e SILVA, 2011).

A conjuntura internacional no período relativo a 1970 e 1980, que antecedeu a aprovação da Lei Federal nº 8.069/90 de 13.07.1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, foi caracterizada por mudanças importantes no capitalismo, sendo essa fase denominada de globalização / mundialização do capital (CHESNAIS, 1996). A relação entre capital/trabalho sofreu várias transformações que alteraram o padrão fordista de produção e o gerenciamento da força de trabalho. O novo padrão de produção, o toyotismo, inaugurou a gestão da acumulação flexível e seus desdobramentos.

Na economia política, o neoliberalismo propunha um Estado mínimo para enfrentar a crise do capitalismo. Essas mudanças, juntamente com a revolução informacional, provocaram um processo de reestruturação produtiva, de desemprego estrutural, de precarização das relações de trabalho, de mercantilização das políticas sociais e criminalização das relações sociais e movimentos sociais, entre outras mudanças, que tiveram como consequências dentre tantas, as migrações, o xenofobismo, a tolerância zero e o aumento da pobreza, sobretudo com o aparecimento de novas e radicais expressões da questão social (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p. 105).

Com a crise dos anos 1970, e com o advento da fase de *mundialização do capital* e sua forma de “acumulação financeira”, as contradições começaram a se manifestar intensamente. O desemprego estrutural atingiu os países desenvolvidos e a miséria passou a não se restringir apenas aos países ditos subdesenvolvidos.

O Contexto era de enfraquecimento do *Welfare State*<sup>35</sup>, que até os anos 1970 tinha sido forte referência de Estado social na seguridade social, produziu pleno emprego, previdência social, saúde, assistência social, políticas públicas, direitos sociais e maior equidade social (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p. 105).

No Brasil a década de 1980 foi caracterizada pelo surgimento de vários movimentos que se destacaram na luta pela sua democratização. A consequência desse processo foi à promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual o Brasil adotou a Doutrina de Proteção Integral, estabelecendo os direitos fundamentais às crianças e aos adolescentes, como também a garantia do princípio de prioridade absoluta no atendimento a seus direitos. Posteriormente à Constituição de 1988, era necessário regulamentar o dispositivo constitucional o que foi realizado com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal nº 8.069/90 de 13.07.1990.

---

<sup>35</sup> A crise contemporânea do capitalismo oficialmente inaugurada em 1973 expressa a falência do *Welfare State*, único ordenamento sociojurídico que, sob a ordem do capital, visou compatibilizar a dinâmica da acumulação e da valorização do capital com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos (OLIVEIRA e SILVA, 211).

Esse movimento, que envolveu diversos setores da sociedade como o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), técnicos e dirigentes de políticas públicas, magistrados, membros do Ministério Público (MP) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dentre outros, favoreceu o desenvolvimento de uma nova consciência e postura em relação ao atendimento às crianças e adolescentes de forma universal, especialmente as que estavam em “situação de risco pessoal e social”.

Assim, foi revogado o Código de Menores, Lei n. 6.697/79, e com ele o paradigma da “Doutrina de Situação Irregular” a que eram submetidas às crianças e os adolescentes pobres, abandonados e autores de ato infracional. Dessa forma, o Brasil antecipou-se à Convenção da Organização da Nações Unidas ONU, já que o texto da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), somente foi aprovado em 20 de novembro de 1989 na Assembleia Geral das Nações Unidas que ocorreu em Nova Iorque, em que o Brasil foi um dos países signatários. A Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança de 1989 tem uma história iniciada em 1979, quando se estabelece o Ano Internacional da Criança (SARAIVA, 2005).

A discussão pela dimensão jurídica do direito infanto-juvenil no Brasil repercutiu na Constituição Federal de 1988, que deu as bases sociojurídicas para a reformulação da legislação dirigida as crianças e adolescentes. O artigo 227 da Constituição declara a Doutrina de Proteção Integral dirigida não mais a um segmento de crianças e adolescentes, mas à sua totalidade. Nesse sentido, afirma que as crianças e adolescentes devem ser tratados com absoluta prioridade e que a família, a sociedade e o Estado devem ser os responsáveis por assegurar 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, bem como protegê-los de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

[...] o ECA é processo e resultado. Reflete anseios do neoliberalismo no cenário mundial e nacional, mas também reflete a construção histórica de lutas sociais dos movimentos pela infância, dos setores progressistas da sociedade política e civil brasileira, da ‘falência mundial’ do direito da Justiça menorista e, também, das relações globais internacionais que se configuravam diante do novo padrão de gestão de acumulação flexível. É nos marcos do neoliberalismo que o direito da criança e do adolescente deixa de ser considerado um direito menorista para ser inserido no sistema de direitos e de garantias (OLIVEIRA E SILVA, 2011, p. 109).

O ECA foi uma conquista tardia no contexto das lutas sociais na medida em que foi regulamentado nos marcos do neoliberalismo que ameaça, precariza e reduz direitos impactando a efetivação da ‘cidadania de crianças’ formalmente regulamentadas, mas sem as reais condições de serem efetivadas e usufruídas. Entretanto, as conquistas foram consequência das lutas sociais e não dádivas do Estado, ou seja, refletem ganhos históricos e

fundamentais construídos pelos movimentos sociais. “[...] o ECA se esgota no limite de sua demanda, no direito burguês, sob o jugo do antagonismo capital e trabalho, sem ter por fundamento um projeto revolucionário de sociedade” (OLIVEIRA E SILVA, 2011, p.109).

No período de construção do ECA, a conjuntura nacional e internacional estavam tomando a direção do neoliberalismo e, todo o movimento que envolveu a sua elaboração e promulgação foram consequência do profundo processo de reabertura política. Em virtude de o país não ter estabilidade político-democrática por estar saindo de um período de duas décadas de regime militar, nem o Estado, nem as instituições como também a sociedade careciam de experiência de vivência democrática. Também é preciso considerar que, “por ocasião de sua aprovação, o Brasil já experimentava o neoliberalismo implementado pelo governo Collor de Mello, portanto, essa lei é processo e produto da conjuntura social, política, econômica e cultural de seu tempo” (OLIVEIRA E SILVA, 2011, p. 110-111).

O ECA afirma que todas as crianças e adolescentes são cidadãos protagonistas de sua trajetória de acordo com seu desenvolvimento e reafirma o Princípio de Prioridade Absoluta às crianças e adolescentes, contidos nos Artigos 1º ao 6º. Toda criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e devem ter prioridade da família, da sociedade e do Estado.

Estabelece também a primazia de crianças e adolescentes de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

O marco diferencial que consagrou o Estatuto da Criança e do Adolescente foi à mudança de paradigma: antes, considerava-se a criança como ‘objeto de medidas judiciais e assistenciais’; a partir do novo marco legal, a criança e o adolescente são considerados pela legislação como ‘sujeitos de direitos’, devem ser respeitados na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento e gozam de prioridade absoluta no atendimento (LIBERATI, 2002, p. 35).

Neste sentido, as crianças e os adolescentes devem ser atendidos em suas necessidades pelas políticas públicas em primeiro lugar, ou seja, todas as outras decisões de ordem econômico-administrativas deveriam ser subordinadas ao atendimento das necessidades fundamentais de crianças e adolescentes. Entretanto, não é o que tem ocorrido com o planejamento dos gastos públicos de nosso país, em que as políticas sociais, que

beneficiariam a grande maioria da sociedade, estão subordinadas aos interesses econômicos de uma minoria que detêm o poder.

Segundo Costa (1991, p. 19-20), “O Estatuto da Criança e do Adolescente foi criado para regulamentar as conquistas em favor da infância e da juventude, obtidas na Carta Constitucional [...] [que] inova em termos de concepção geral e de processo de elaboração”. A concepção sustentadora do Estatuto é a Doutrina de Proteção Integral, defendida pela ONU – Organização das Nações Unidas, com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança.

Ao adotar a doutrina de proteção integral da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da Criança, o Estatuto consolida e reconhece a existência de um novo sujeito político e social que, como portador de direitos e garantias, não pode mais ser tratado por programas isolados e políticas assistencialistas, mas deve ter para si a atenção prioritária de todos, constituindo-se num cidadão, independentemente de sua raça, situação social ou econômica, religião ou qualquer diferença cultural (VOLPI, 2001, p. 34).

O envolvimento articulado de vários setores da sociedade governamental e não governamental na elaboração e na luta pela aprovação do Estatuto foi fundamental para que fosse introduzido um conjunto de mudanças no que tange ao conteúdo, ao método e a gestão da política de atendimento à infância e a juventude no país (COSTA, 1991).

No entanto, o ECA não foi produto de um movimento nacional uniforme e convergente que nasce unicamente dos anseios das lutas sociais, mas resultou do envolvimento de interesses políticos, jurídico e sociais divergentes e conseqüentemente, agregou conteúdos e interesses também divergentes. Sendo assim, torna-se compreensível verificar na sua redação a existência de artigos contraditórios e ambíguos. Entretanto, “é na implementação da lei que o confronto das interpretações e das práticas se impõe, se opõe e se nega, num contexto de afirmação, fortalecimento das normas, segurança social e controle social” (OLIVEIRA E SILVA, 2011, p. 116).

As linhas de ação da política de atendimento, descritas no artigo 87 do Estatuto, definem as mudanças de concepção da “situação irregular”, destinada aos chamados “menores abandonados”, para o paradigma de Proteção Integral, que abrange todas as crianças e os adolescentes. Estas compreendem: as políticas sociais básicas consideradas direito dos cidadãos e dever do Estado, tais como saúde, educação, trabalho, habitação, lazer, segurança, dentre outras; política de assistência social, direcionada para aqueles que dela necessite sem a obrigatoriedade de contribuição à seguridade social; serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e

adolescentes desaparecidos; proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990).

A partir do paradigma da Proteção Integral, as crianças e os adolescentes passam a serem consideradas pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos que devem ter prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado. Essa concepção implica mudanças nos métodos de intervenção, que não devem ser mais punitivos e corretivos como no Código de Menores, mas de respeito às fases de desenvolvimento biopsicossocial das crianças e adolescentes (VOLPI, 2001).

De acordo com Costa (1991), a mudança na gestão da política de atendimento da criança e do adolescente implicou um reordenamento institucional da relação entre a União, os Estados e os Municípios. A mudança está consubstanciada no artigo 204 da Constituição Federal, cujas ações governamentais são formuladas em acordo com as seguintes diretrizes: a) descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos programas aos estados e municípios, bem como às entidades beneficentes e de assistência social; b) participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Art.204 inciso II), mediante constituição dos conselhos paritários formados por representantes do Estado e da Sociedade Civil, nos níveis municipal, estadual e federal, implantando um regime de cogestão (BRASIL, 1988).

Entretanto, mesmo com a regulamentação de uma legislação específica para o segmento infanto-juvenil que assegura direitos, considerada, portanto, garantista e, que também é rigorosa responsabilizando aqueles que infringirem a lei, veremos a seguir que num cenário de desigualdades imposto pelo ideário neoliberal que as crianças e adolescentes pobres ainda são considerados potencialmente “perigosos”, estreitando os limites entre a pobreza e a criminalidade. “[...] Mesmo separando os infratores dos demais adolescentes, o ECA deixa aberta a continuidade da associação pobreza/marginalidade, mantendo as prisões para os infratores” (OLIVEIRA E SILVA, 2011, p. 122).

## **2.1 A adolescência no cenário brasileiro**

Estamos vivendo em plena revolução da tecnologia da informação, no mais profundo avanço tecnológico da sociedade contemporânea, numa significativa reorganização da economia mundial, denominado muitas vezes como uma globalização cultural, social e econômica. Constatamos que a mundialização do capital interfere diretamente na forma de

viver, produzir, trabalhar e estar dos indivíduos na sociedade que são marcados por processos de intensificação e precarização do trabalho e conseqüentemente o agravamento da questão social<sup>36</sup>.

O Brasil encontra-se inserido de forma subordinada ao mecanismo de financeirização da economia o que vem criando mais e mais desigualdade social. As opções políticas governamentais que foram sendo adotadas, especialmente nas últimas décadas do século XX no país e, particularmente, as reformas do Estado e o processo de privatização, foram definindo e aprofundando um projeto societário dependente e associado de forma subordinada aos centros hegemônicos do capital. Como consequência deste cenário, temos um ajuste ao ideário neoliberal<sup>37</sup> e pós-moderno e uma renúncia a um projeto de nação.

Esta dominância da esfera financeira na sociedade atual envolvidos numa modernidade enviesada e desconfortável traz reflexos perversos para a sociedade como um todo. Tendo como eixos a reforma do Estado e a reestruturação produtiva foi uma era de aplicação do ideário neoconservador, com a desregulamentação dos direitos sociais, privatização do espaço público e agravamento da questão social mediante o desemprego e a precarização das condições de vida da classe trabalhadora, gerando mais violência diante do aumento das desigualdades sociais.

Essa crise estrutural do capital vem deteriorando as condições de vida da população. Todo esse caldo cultural, que perpassa o ambiente profissional e a sociedade como um todo, interfere diretamente nas formas de enfrentamento da crescente onda de violência nos centros urbanos. Com efeito, a violência configura um fenômeno multidimensional que se impôs como tema prioritário na agenda pública, principalmente em sua manifestação criminal. Minayo e Souza (1998) afirmam que devemos nos referir a “violências”, pois a realidade também é diversificada, plural, sendo produto do comportamento humano individual, em grupos, de classes, nações que levam outros indivíduos à morte ou que causam algum tipo de dano físico, moral, mental ou espiritual.

Chauí (2002) afirma que a violência é definida diferentemente dependendo da cultura e da sociedade, que lhes dão conteúdos diferentes, segundo os tempos e os lugares. A filósofa defende que “em nossa cultura a violência é entendida como o uso da força física e do

<sup>36</sup> Entendemos a questão social como Yamamoto (2003, p. 27), “apreendida como um *conjunto* das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se cada vez mais social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

<sup>37</sup> “O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio” (HARVEY, 2005, p. 12).

constrangimento psíquico para obrigar alguém a agir de modo contrário à sua natureza e ao seu ser. A violência é violação da integridade física e psíquica, da dignidade humana de alguém” (Ibid. p. 337).

O complexo fenômeno da violência envolvendo adolescentes e jovens está diretamente relacionado à negação de direitos por parte do Estado. Nas últimas décadas houve um aprofundamento do modo de produção capitalista acompanhado de um progressivo processo de pauperização da população brasileira e da concentração de riquezas nas mãos de uma minoria privilegiada. A partir da década de 1980, passamos a enfrentar a crise provocada pela reestruturação produtiva e a abertura para a globalização, que é geral e afeta a todos, principalmente a população mais pobre do país. A organização política, econômica e social brasileira está voltada para a defesa dos interesses do grande capital, em detrimento dos direitos da maioria da população. Vivemos problemas graves de desemprego, de salário mínimo insuficiente para garantir a satisfação das necessidades básicas e um processo de desresponsabilização do Estado na condução das políticas sociais básicas.

Tabela 3 – Características sócio demográficas dos Jovens Adolescentes de 12 a 17 anos em 2013 (%)

<b>Características</b>	<b>12 a 14</b>	<b>15 a 17</b>	<b>Total</b>
População de 12 a 17 anos	49,63%	50,37%	100,00%
<b>Sexo</b>			
Homem	51,54%	50,85%	51,19%
Mulher	48,46%	49,15%	48,81%
<b>Escolaridade</b>			
Sem instrução	0,64%	0,52%	0,58%
Fundamental incompleto	93,30%	27,00%	59,90%
Fundamental completo	3,47%	22,33%	12,97%
Médio incompleto	0,41%	32,58%	16,61%
Médio completo	0,00%	1,32%	0,67%
Superior incompleto	0,00%	0,10%	0,05%
<b>Raça/cor</b>			
Branca	40,22%	40,69%	40,45%
Negra	59,22%	58,62%	58,92%
Outra	0,56%	0,70%	0,63%
<b>Área</b>			
Urbano	81,45%	82,85%	82,16%
Rural	18,55%	17,15%	17,84%

Fonte: PNAD/IBGE (2014). Elaboração: IPEA

Com o aprofundamento da ideologia econômica neoliberal cresce também o desemprego de grande contingente de pessoas, dentre eles os jovens, provocando um dilaceramento das estruturas familiares. Assim como suas famílias, as crianças, os adolescentes e os jovens estão excluídos<sup>38</sup> do acesso aos direitos básicos como saúde, educação, habitação, lazer, profissionalização e cultura. A falta de perspectiva com relação ao futuro, principalmente, quando se trata de conseguir o primeiro emprego formal está cada dia

<sup>38</sup> O conceito de exclusão social é de origem europeia, inicialmente forjada na França nos anos 1960, empregado para se referir a uma população mantida à margem do progresso econômico e da partilha dos benefícios do desenvolvimento. Martins (2002) discute o rigor analítico e a novidade da noção “exclusão” e denuncia a sua fetichização conceitual que tudo e nada explica. Defende não existir sociologicamente “exclusão”, já que toda a dinâmica da sociedade capitalista “se baseia em processos de exclusão para incluir [...]”. A palavra exclusão [...] não conta a consequência mais problemática da economia atual, que é a inclusão degradada do ser humano no processo de reprodução ampliada do capital” (MARTINS, 2002, p. 120, 125). Para o autor, os dilemas são os da inclusão precária e instável, marginal.



mais distante pela baixa escolaridade e a crescente exigência de capacitação profissional para ingressar no mercado de trabalho. Segundo estudo realizado por Abramovay e Castro (2002), os jovens alegam que as maiores dificuldades de conseguir o primeiro emprego esbarram na falta de experiência, na exigência de ter concluído o segundo grau e de ter conhecimentos de informática, no fato de não terem frequentado escolas que os preparassem para a competição do mercado, a discriminação por morarem em bairros da periferia, o preconceito racial e, em alguns casos, o envolvimento do jovem com a violência e a criminalidade.

Além do não acesso aos direitos básicos, os jovens são constantemente estigmatizados pela sociedade. Para muitas dessas crianças, adolescentes e jovens, a noção de projeto de vida está ligada à satisfação das necessidades imediatas, fazendo com que se insiram socialmente através do trabalho precoce, do roubo, como pedintes, dentre outras possibilidades, impedidos de viver a fase da infância e transformando-se muito cedo em trabalhadores, vítimas, réus. Essas são algumas das determinações que estão na origem do problema do adolescente autor de ato infracional (ROSA, 2001).

A desigualdade tende a tornar-se explosiva quando se liga a uma cultura que a reproduz e a condena, ao mesmo tempo. Esse é justamente o caso brasileiro. Entre nós, reina a ideologia do mercado – sem o mercado – para boa parte da população. No Brasil, vale o *status*, a posição hierárquica de cada um; o racismo existe, mas aprendemos que todos são iguais diante de Deus, das leis e das regras do mercado. Por um lado, todos são convidados para a grande festa do consumo; por outro lado, a entrada é vetada para a maioria. Nós estamos criando um barril de pólvora, não um país (SOARES, 2005, s /d).

Esse contexto de negação do acesso dos jovens às condições básicas de desenvolvimento e inserção social favorece o processo de vulnerabilização<sup>39</sup>, limitando a sua capacidade de formação, uso e reprodução dos recursos materiais e simbólicos, contribuindo para a precária integração às estruturas de oportunidades, provenientes do Estado, do mercado ou da sociedade. A relação da juventude e violência pode ser entendida como sendo resultado desse processo, que inclui a vulnerabilidade associada à desigualdade social e segregação dos jovens. Como afirma Souza (2004, p. XX), “embora os conceitos de violência e exclusão social tenham especificidades, estão ancorados na ideia de violação da cidadania e, portanto, estamos tratando de conceitos que se articulam e interpenetram”.

A vivência cotidiana, com situações como a desigualdade de oportunidades, o engajamento precário nas instituições de ensino e no mercado de trabalho, a ausência de oportunidades de lazer e cultural, dentre outros fatores, fazem com que os jovens sejam

---

<sup>39</sup> A vulnerabilidade social, segundo a Política Nacional de Assistência Social é caracterizada por situações “decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)” (BRASIL, 2004).

excluídos da participação democrática, importante requisito para a construção de identidades que convivam com a diversidade cultural, com compromissos solidários de cidadania e contribuam para o fortalecimento da autoestima e de um sentimento de pertencimento comunitário. Como afirma Castel (1998), “os inúteis para o mundo podem escolher entre a resignação e a violência esporádica (CASTEL, 1998, p. 531)”.

Sentir-se incluído significa também ser escutado, ser reconhecido, sentir-se membro da sociedade em que vive, poder realizar projetos, obter espaços específicos e ter possibilidades para desenvolver a sua criatividade. Há necessidade do desenvolvimento de um sentimento de confiança na sociedade, de fazer-se escutar e de criar elos com as instituições. Em outras palavras, quando os laços sociais se empobrecem e as demais vias de identificação deixam de funcionar, a solidariedade e a consciência cidadã dão lugar a um sentimento de não pertencer, em que os vínculos com a sociedade podem deixar de existir (ABRAMOVAY e CASTRO, 2003, p. 16).

Todos esses fatores concorrem para que os jovens se tornem presas fáceis e sejam influenciados por outros jovens que vivem as mesmas exclusões e são muitas vezes “atraídos pelo mundo do crime e das drogas, atraídos por seus símbolos e práticas autoritárias de imposição de poder, ou de protagonismo negativo” (ABRAMOVAY *et al*, 2002, p. 56). O envolvimento dos jovens com a violência é uma forma de os jovens se tornarem visíveis para a sociedade, mas da pior forma possível, por ser uma maneira destrutiva e autodestrutiva. Como afirma Athayde, Bill e Soares (2005, p. 215), “a arma será o passaporte para a visibilidade. [...]. O sujeito que não era visto, impõe-se a nós. Exige que o tratemos como sujeito. Recupera a visibilidade, recompõe-se como sujeito, se reafirma e reconstrói”. Os autores afirmam que no momento em que o jovem se impõe através da prática da violência utilizando uma arma, deixa de ser invisível para a sociedade e desperta um sentimento, mesmo que seja de medo, de terror, passando a ser o dono da situação e fazendo com que seu envolvimento com a criminalidade se aprofunde. Ganham dinheiro, têm acesso a armas e drogas, passam a consumir produtos de marca como calçados e vestuário entre outros e, assim, conseguem da pior forma possível “o reconhecimento, a valorização”. Os “jovens invisíveis” desejam usar os objetos de marca para identificarem-se com os outros jovens, os “incluídos”, passando a valer o que eles valem para a sociedade. Athayde, Bill e Soares (2005, p. 227) afirmam que para esses jovens a “inclusão é o sonho; respeito é utopia. Ai está o fio da meada nos trouxe da grana ao símbolo, da natureza utilitária da violência à sua dimensão afetiva e psicológica [...]”.

A moda e a arma são recursos de poder, objetos economicamente úteis e instrumentos simbólicos de distinção, valorização e pertencimento – de uniformização, portanto, ao menos no âmbito do grupo. Calçam a identidade, empinam a auto-estima, selam o pacto de admissão ao grupo, bombeiam a autoconfiança e desdobram um menu de possibilidades para o sábado à noite.

Fecham muitas portas. Logo, logo encerrarão o expediente da liberdade, se o felizardo sobreviver e for premiado apenas com uma condenação (Ibid. 2005, p. 230).

Ao “integrar-se” ao mundo do crime, por intermédio do tráfico de drogas e armas, os jovens têm que seguir as suas regras, como os turnos de trabalho, hierarquias, códigos de comportamentos, dentre outros, assumindo todos os riscos provenientes dessa inserção.

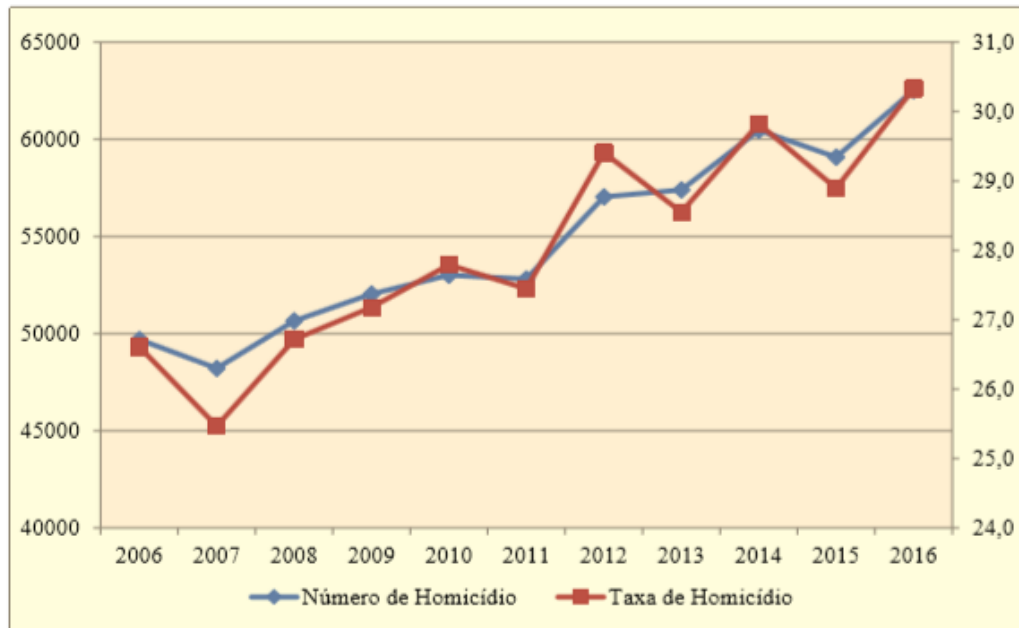
[...] relegados à margem da escola, do mercado de trabalho e, por consequência, do sistema habitacional, se veem pegos na armadilha da *galère* e condenados de antemão a uma espécie de morte social em fogo brando, privados dos meios de se expressar publicamente senão pela infração da lei e da norma, a única capaz de atrair a atenção e ação dos poderes estabelecidos (WACQUANT, 2008, p. 30).

Esse mundo é permeado por medo, fugas, torturas, humilhações e mortes. O perigo está sempre por perto, no enfrentamento com a polícia, com as gangues adversárias. “[...] as principais vítimas dos crimes violentos são os próprios jovens pobres. Por causa da cadeia de vinganças pessoais de que são prisioneiros, especialmente cruel entre os traficantes de drogas [...]”. Para o jovem ingressar e ser aceito nas quadrilhas é preciso provar coragem e ser dono de si, no caso de ter que dominar a vítima ou o inimigo. Entretanto, essa é uma ilusão momentânea de poder absoluto, porque esse mesmo jovem pode ser o objeto da violência de membros de seu próprio grupo, de policiais ou ainda de seus inimigos (ZALUAR, 2004, p. 34).

O resultado dessa triste realidade está registrado nos dados das pesquisas que apontam assustadores índices de mortalidade dos jovens por armas de fogo. A gravidade do problema tem sido comprovada através das pesquisas que mostram que a vitimização letal se distribui de forma desigual. A grande maioria dessas vítimas são indivíduos na faixa etária de 15 a 24 anos, do sexo masculino, pobres e negros, ou seja, a população jovem é a mais penalizada pela violência, pobreza e exclusão. Essa situação é tão grave que a configuração demográfica registra um déficit de jovens do sexo masculino apenas comparável àquele verificado em sociedades que estão em guerra (SOARES, 2014).

A pesquisa “Atlas da Violência 2018” apresentou dados a partir do Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde, demonstrando que em 2016 houve 62.517 homicídios no Brasil, sendo que é a primeira vez na história do país houve aumento no patamar de trinta mortes por 100 mil habitantes (taxa igual a 30,3). “Esse índice crescente revela, além da naturalização do fenômeno, a premência de ações compromissadas e efetivas por parte das autoridades nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal” (IPEA; FBSP, 2018, p. 21).

Gráfico 1 – Número e taxa de homicídio no Brasil (2006-2016)



Fonte: ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2018.

Esse complexo e trágico cenário implica no comprometimento em todos os níveis do processo econômico e social do país, principalmente, pelo grande número de jovens de 15 a 29 anos, do sexo masculino que foram mortos vítimas de homicídios, que ano de 2016, correspondeu a 47,8% do total de óbitos. A taxa fica mais gritante quando se delimita a idade desses jovens do sexo masculino entre 15 e 19 anos, cujo índice foi de 56,5% do total de óbitos, como está demonstrada na tabela abaixo. O extermínio da juventude negra se tornou uma questão social tão séria e o pior é que esses números podem ser maiores em razão da subnotificação desses dados.

Tabela 4 – Proporção de óbitos causados por homicídios (2016).

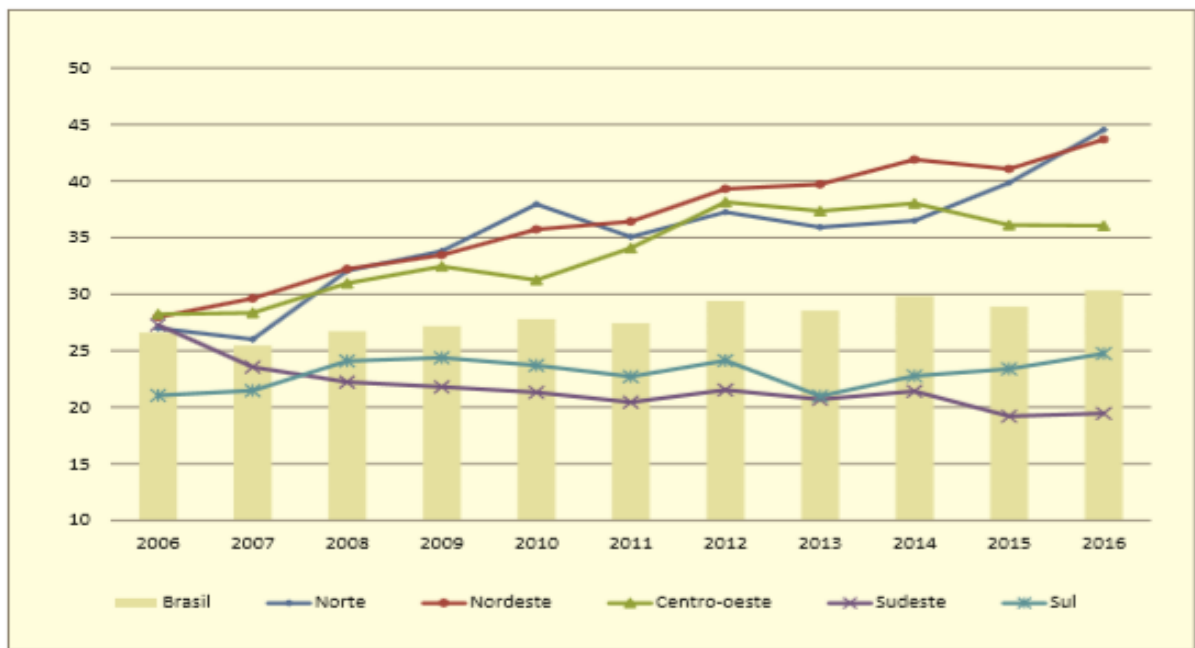
<b>Faixa etária</b>	<b>10 a 14</b>	<b>15 a 19</b>	<b>20 a 24</b>	<b>25 a 29</b>	<b>30 a 34</b>	<b>35 a 39</b>	<b>40 a 44</b>	<b>45 a 49</b>	<b>50 a 54</b>	<b>55 a 59</b>	<b>60 a 64</b>	<b>65 a 69</b>	<b>Total</b>
Masculino	17,4%	56,5%	52,4%	42,8%	33,0%	22,7%	13,9%	7,6%	4,3%	2,4%	1,5%	0,8%	13,9%
Feminino	6,4%	14,1%	14,3%	10,5%	7,9%	4,7%	2,6%	1,7%	0,8%	0,5%	0,3%	0,1%	2,0%
Total	13,2%	49,1%	46,0%	36,1%	26,4%	17,1%	10,1%	5,5%	3,0%	1,7%	1,0%	0,5%	9,7%

Fonte: ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2018.

O próximo Gráfico [2] apresenta a evolução das taxas de homicídios ocorridos nas regiões brasileiras que tiveram um resultado diverso no período. Na região Sudeste e Centro-Oeste nos últimos quatro anos houve certa estabilidade e nas outras regiões houve crescimento das taxas, principalmente na região Norte.

Os dados dos estados da Paraíba e do Espírito Santo mostraram diminuições gradativas nas taxas de homicídios. Em 2011 40, quando aqueles estados ocupavam respectivamente o 3<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> lugares das UF mais violentas do país, foram lançados, respectivamente, os programas “Paraíba pela Paz” 41 e o “Estado Presente”. Como resultante dessas iniciativas, em 2016 passou a ocupar respectivamente o 18<sup>o</sup> e 19<sup>o</sup> na escala da violência.

Gráfico 2 – Taxa de homicídios no Brasil e regiões (2006 a 2016)



Fonte: ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2018.

<sup>40</sup> A partir de 2011 teve início no Espírito Santo a implementação do “Programa Estado Presente”, tendo como foco a redução de homicídios por meio de estratégias específicas para cada organização policial e a articulação de iniciativas para melhoria dos indicadores sociais. É um Programa de Governo construído com o propósito de promover a articulação entre Secretarias e órgãos do Estado, priorizando a implementação de ações e projetos voltados para o enfrentamento da violência letal e prevenção primária a partir da ampliação do acesso aos serviços básicos e promoção da cidadania em regiões caracterizadas por altos índices de vulnerabilidade social.

<sup>41</sup> Programa "Paraíba Unida pela Paz" é uma proposta de política de Estado para a área de segurança pública e defesa social que contempla uma visão sistêmica de curto, médio e longo prazo, entre outras medidas para assegurar a sustentabilidade das ações de prevenção, repressão mais qualificada, além da preocupação com a integração, valorização profissional e aperfeiçoamento do processo de gestão. Disponível em: [www.paraiba.com.br/2017/12/12/38322-assembleia-aprova-projeto-que-institui-formalmente-o-programa-paraiba-unida-pela-paz](http://www.paraiba.com.br/2017/12/12/38322-assembleia-aprova-projeto-que-institui-formalmente-o-programa-paraiba-unida-pela-paz). Acesso em: 06 maio 2018.

A pesquisa realizada por Waiselfisz (2016), “Mapa da Violência” no período de 1980 e 2014, através dos registros do Subsistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde permite verificar que aproximadamente um milhão de pessoas (967.851) morreram por disparos de algum tipo de arma de fogo. O número de vítimas registradas no período passa de 8.710 em 1980 para 44.861 em 2014, significando um crescimento de 415,1%. Mesmo considerando que, nesse período, a população brasileira cresceu 65%, o crescimento da mortalidade por armas de fogo foi alarmante.

A partir do Gráfico 3 verificamos que o crescimento da mortalidade por armas de fogo sofreu variações entre os períodos estudados. Após o ano de 2006 houve uma queda do número de mortes anuais oscilando entre 34 a 36 mil mortes e a partir de 2011 novamente houve uma aceleração desse crescimento. Um dos fatores considerados importantes na diminuição do ritmo de mortes por armas de fogo foram o Estatuto e a Campanha do Desarmamento que se deu a partir do ano de 2004 (WAISEFISZ, 2016).

Desde o primeiro Mapa da Violência publicado no ano de 1998 foi constatado que a principal vítima dos homicídios no Brasil tem sido a população jovem na faixa etária de 15 a 29 anos de idade, dado também demonstrado no “Atlas de Violência 2017”, o qual pode ser analisado no anexo A, que apresenta dados que mostram este fato, sendo que o número de Homicídios por Armas de Fogo considerando a população total cresceu de 6.104, em 1980, para 42.291, no ano de 2014. Com relação a juventude, o crescimento foi muito maior, ou seja, de 3.159 HAF, em 1980, passando para 25.255, em 2014, correspondendo a um crescimento de 699,5%.

A Tabela 6 e o Gráfico 2 demonstram as idades das vítimas por HAF no ano de 2014, onde percebemos que há uma significativa concentração de mortes de jovens iniciando na idade de 13 anos com 4,0, em que o maior número de vítimas atinge o pico aos 20 anos de idade, com um número alarmante de 67,4% de mortes por 100 mil jovens.

Tabela 5 – Taxas de HAF (por 100 mil) por idades simples. Brasil. 2014\*

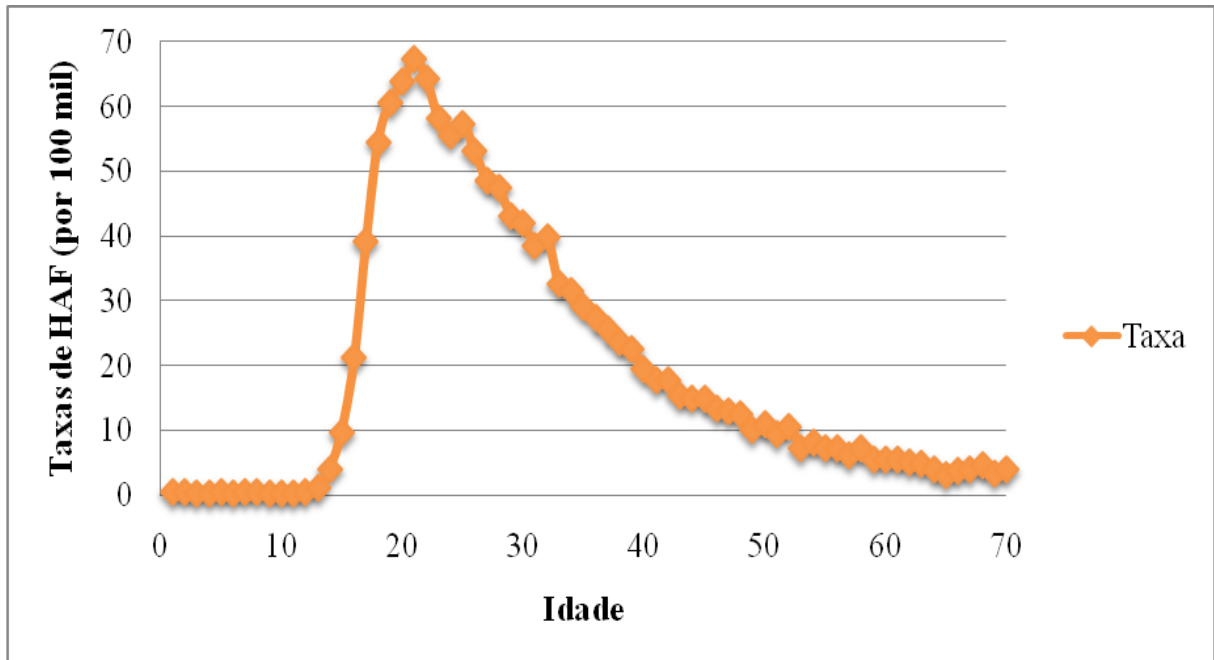
<b>Idade</b>	<b>Taxa</b>	<b>Idade</b>	<b>Taxa</b>	<b>Idade</b>	<b>Taxa</b>
0	0,5	24	57,2		
1	0,4	25	53,1	48	10,1
2	0,3	26	48,6	49	11
3	0,3	27	47,4	50	9,4
4	0,4	28	43	51	10,6
5	0,3	29	41,9	52	7,3
6	0,5	30	38,6	53	8,2
7	0,4	31	39,9	54	7,3
8	0,3	32	32,6	55	7,3
9	0,3	33	31,4	56	6,2
10	0,3	34	29,2	57	7,3
11	0,5	35	27,3	58	5,5
12	1,1	36	25,5	59	5,4
13	4,0	37	23,6	60	5,4
14	9,7	38	22,5	61	5,1
15	21,2	39	19,5	62	4,9
16	39,2	40	17,7	63	3,9
17	54,5	41	17,7	64	3,2
18	60,6	42	15,3	65	3,7
19	63,8	43	15	66	4,0
20	67,4	44	14,8	67	4,6
21	64,2	45	13,4	68	3,4
22	58,2	46	12,9	69	3,9
23	55,6	47	12,6	70 e +	2,5

Fonte: Processamento Mapa da Violência.

\*2014: Dados preliminares.



Gráfico 3 – Taxas de HAF (por 100 mil) por idades simples. Brasil. 2014



Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016

\*2014: dados preliminares.

Brasil, sem conflitos religiosos ou étnicos, de cor ou de raça, sem disputas territoriais ou de fronteiras, sem guerra civil ou enfrentamentos políticos levados ao plano da luta armada consegue exterminar mais cidadãos pelo uso de armas de fogo do que muitos dos conflitos armados contemporâneos, como a guerra da Chechênia, a do Golfo, as várias Intifadas, as guerrilhas colombianas ou a guerra de liberação de Angola e Moçambique ou toda uma longa série de conflitos armados acontecidos já no presente século (WAISELFISZ, 2013, p.49).

A Tabela 6 apresenta o número e taxas de HAF nos estados brasileiros (por 100 mil), segundo faixa etária, em que verificamos que o Espírito Santo se posiciona proporcionalmente entre os estados que mais vitimiza jovens por HAF, principalmente na faixa etária de 15 a 29 anos com 838 mortes correspondendo a 92,5 % no ano de 2014.

Tabela 6 – Número e taxas de HAF nas Ufs (por 100 mil) segundo faixa etária. Brasil (2014\*).

UF/ Região / Faixa etária	Número				Taxas (por 100 mil)			
	<1 a 14	15 a 29	30 a 59	60 e +	<1 a 14	15 a 29	30 a 59	60 e +
Acre	3	60	47	5	1,2	27,6	18	9
Amapá	4	95	43	0	1,8	44,00	16,0	0,0
Amazonas	10	449	273	16	0,9	41,80	19,7	5,2
Pará	40	1333	836	56	1,8	62,10	28,8	7,0
Rondônia	4	167	194	14	0,9	36,90	27,8	8,8
Roraima	2	22	20	3	1,4	15,50	10,8	8,6
Tocantins	2	97	57	6	0,5	26,10	10,1	3,4
<b>Norte</b>	<b>65</b>	<b>2223</b>	<b>1470</b>	<b>100</b>	<b>1,3</b>	<b>48,1</b>	<b>23,5</b>	<b>6,3</b>
Alagoas	26	1123	615	54	3,1	124,0	50,3	15,2
Bahia	64	2818	1433	77	1,8	75,8	24,0	3,9
Ceará	88	2487	1125	75	4,4	108,1	33,8	6,1
Maranhão	23	950	643	33	1,2	52,8	27,8	4,3
Paraíba	25	754	430	33	2,7	76,9	28,3	6,3
Pernambuco	29	1530	863	75	1,4	64,3	24,2	5,7
Piauí	11	280	151	10	1,4	34,1	12,5	2,5
Rio Grande do Norte	18	871	383	20	2,4	95,3	28,1	5,0
Sergipe	8	550	317	20	1,5	95,8	37,1	7,7
<b>Nordeste</b>	<b>292</b>	<b>11363</b>	<b>5960</b>	<b>397</b>	<b>2,2</b>	<b>79,5</b>	<b>27,9</b>	<b>5,5</b>
<b>Espírito Santo</b>	<b>26</b>	<b>838</b>	<b>398</b>	<b>28</b>	<b>3,1</b>	<b>92,5</b>	<b>24,5</b>	<b>5,3</b>
Minas Gerais	44	2107	1102	71	1,0	42,5	12,7	2,4
Rio de Janeiro	60	2002	1295	73	2,0	54,9	18,7	2,5
São Paulo	42	1847	1457	105	0,5	18,1	7,7	1,6
<b>Sudeste</b>	<b>172</b>	<b>6794</b>	<b>4252</b>	<b>277</b>	<b>2,0</b>	<b>34,4</b>	<b>11,8</b>	<b>2,2</b>
Paraná	27	1195	787	48	1,2	45,9	16,8	3,1
Rio Grande do Sul	21	1080	892	55	1,0	43,9	18,8	2,8
Santa Catarina	7	254	210	21	0,6	46,6	7,1	2,2
<b>Sul</b>	<b>55</b>	<b>2529</b>	<b>1889</b>	<b>124</b>	<b>1,0</b>	<b>38,4</b>	<b>15,2</b>	<b>2,8</b>
Distrito Federal	15	445	216	10	2,4	62,7	17,6	3,2
Goiás	19	1245	652	35	1,3	77,5	24,3	4,2
Mato Grosso	7	454	350	28	0,9	57,7	26,1	8,2
Mato Grosso do Sul	11	202	131	7	1,8	32,5	12,1	2,2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>52</b>	<b>2346</b>	<b>1349</b>	<b>80</b>	<b>1,5</b>	<b>63,0</b>	<b>21,0</b>	<b>4,4</b>
<b>Brasil</b>	<b>636</b>	<b>25255</b>	<b>14920</b>	<b>978</b>	<b>1,4</b>	<b>51,6</b>	<b>18,1</b>	<b>3,5</b>

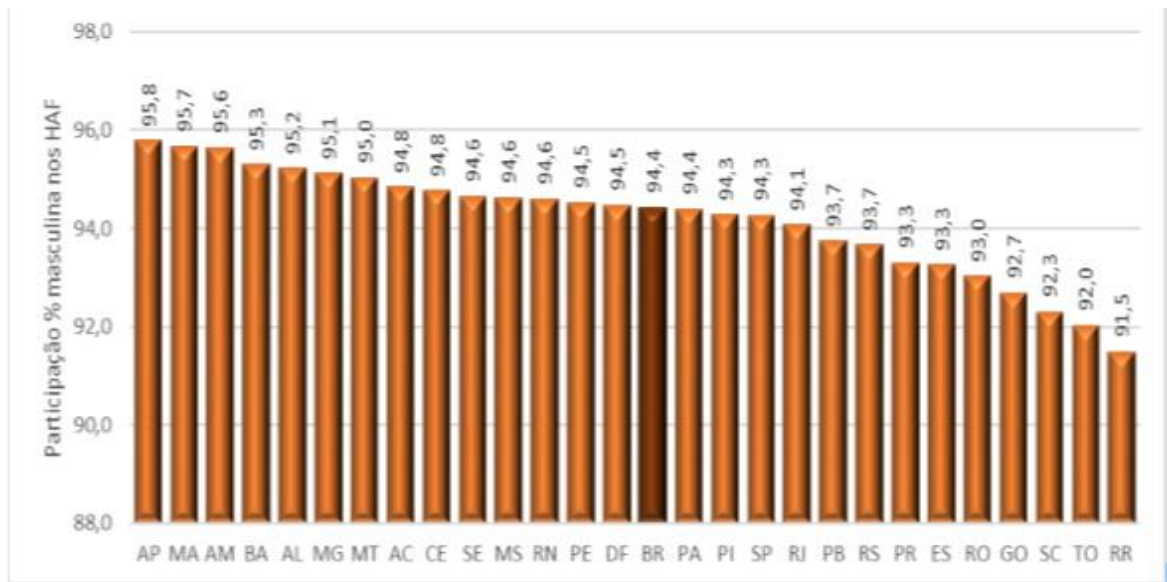
Fonte: Processamento Mapa da Violência.

\*2014: Dados preliminares

O Mapa da Violência 2016 também traçou o sexo das vítimas HAF nos estados da federação em que os dados destacam a quase exclusividade das vítimas serem do sexo

masculino correspondendo a 94,4% na média nacional, como também observou uma determinada homogeneidade existente entre os estados e regiões do país, nesse aspecto, variando entre 91% e 96% de masculinidade das vítimas, como mostra o Gráfico 4 e a Tabela 7.

Gráfico 4 – Participação % masculina nos HAF. Brasil (2014)



Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016.

\*2014: dados preliminares.

Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016

\*2014: Dados preliminares.

Tabela 7 – Sexo das vítimas por UF. Brasil (2014)

UF/ Região	Masc	Fem	% Mas
Acre	110	6	94,8
Amapá	136	6	95,8
Amazonas	723	33	95,6
Pará	2.186	130	94,4
Rondônia	360	27	93,0
Roraima	43	4	91,5
Tocantins	150	13	92,0
<b>Norte</b>	<b>3.708</b>	<b>219</b>	<b>94,4</b>
Alagoas	1.731	87	95,2
Bahia	4.228	209	95,3
Ceará	3.593	199	94,8
Maranhão	1.586	72	95,7
Paraíba	1.167	78	93,7
Pernambuco	2.381	138	94,5
Piauí	428	26	94,3
Rio Grande do Norte	1.222	70	94,6
Sergipe	848	48	94,6
<b>Nordeste</b>	<b>17.184</b>	<b>927</b>	<b>94,9</b>
<b>Espírito Santo</b>	<b>1.203</b>	<b>87</b>	<b>93,3</b>
Minas Gerais	3.173	163	95,1
Rio de Janeiro	3.360	212	94,1
São Paulo	3.316	202	94,3
<b>Sudeste</b>	<b>11.052</b>	<b>664</b>	<b>94,3</b>
Paraná	1.933	139	93,3
Rio Grande do Sul	1.922	130	93,7
Santa Catarina	455	38	92,3
<b>Sul</b>	<b>4.310</b>	<b>307</b>	<b>93,4</b>
Distrito Federal	666	39	94,5
Goiás	1.838	145	92,7
Mato Grosso	803	42	95,0
Mato Grosso do Sul	334	19	94,6
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3.641</b>	<b>245</b>	<b>93,7</b>
<b>Brasil</b>	<b>39.895</b>	<b>2.362</b>	<b>94,4</b>

Fonte: Processamento Mapa da Violência.

\*2014: Dados preliminares

Com relação à raça/cor das vítimas, verificamos que em 2003 foram cometidos 13.224 HAF vitimando a população branca e, 9.766 em 2014 correspondendo a um decréscimo de 26,1% de óbitos. Os valores relacionados a população negra se mostram espantosos, sendo

que em 2003 foram 20.291 vítimas, saltando para 29.813 no ano de 2014, um aumento de 46,9% de mortes, como podemos verificar na Tabela 8.

Tabela 8 – Números e Taxas de HAF (por 100 mil), segundo cor e UF/Região. Brasil (2003-2014\*)

UF/ Região	Homicídios por AF				Taxas (por 100 mil)			
	Branca		Negra		Branca		Negra	
	2003	2014	2003	2014	2003	2014	2003	2014
Acre	12	27	33	86	9,9	3,0	10,5	14,5
Amapá	4	13	68	123	3,1	6,9	18,7	21,8
Amazonas	18	50	152	686	2,8	5,9	8,8	23,3
Pará	96	136	754	2.115	7,5	8,4	21,1	33,3
Rondônia	109	105	251	275	30,5	19,1	38,3	23,0
Roraima	7	6	30	32	13,0	5,4	12,9	8,8
Tocantins	31	37	82	122	10,4	11,2	8,8	10,5
<b>Norte</b>	<b>277</b>	<b>374</b>	<b>1.370</b>	<b>3.439</b>	<b>9,6</b>	<b>9,8</b>	<b>17,6</b>	<b>26,1</b>
Alagoas	47	60	473	1.702	5,2	6,4	<b>23,6</b>	71,7
Bahia	114	289	1.241	3.999	3,8	9,5	12,0	33,3
Ceará	92	193	382	1.956	3,5	7,2	7,5	31,7
Maranhão	50	150	275	1.478	3,4	11,6	6,3	26,7
Paraíba	34	64	368	1.075	2,5	4,5	16,8	43,4
Pernambuco	433	281	2.967	2.178	13,9	9,1	59,1	35,6
Piauí	17	26	120	369	2,5	3,3	5,4	15,3
Rio Grande do Norte	67	166	202	1.054	5,4	12,0	12,3	52,0
Sergipe	51	69	200	822	10,9	12,4	14,3	49,7
<b>Nordeste</b>	<b>905</b>	<b>1.298</b>	<b>6.228</b>	<b>14.633</b>	<b>6,1</b>	<b>8,6</b>	<b>18,2</b>	<b>35,9</b>
<b>Espírito Santo</b>	<b>229</b>	<b>169</b>	<b>648</b>	<b>1.077</b>	<b>15,3</b>	<b>10,9</b>	<b>37,2</b>	<b>46,4</b>
Minas Gerais	768	795	1.921	2.471	8,2	9,0	21,1	20,9
Rio de Janeiro	2.145	966	3.905	2.512	24,1	12,4	65,2	29,1
São Paulo	5.388	1.763	4.042	1.697	19,9	6,5	36,2	10,3
<b>Sudeste</b>	<b>8.530</b>	<b>3.693</b>	<b>10.516</b>	<b>7.757</b>	<b>18</b>	<b>8,2</b>	<b>37,6</b>	<b>19,8</b>
Paraná	1.431	1.645	270	401	19,3	22,0	11,4	11,6
Rio Grande do Sul	1.094	1.521	263	500	12,2	17,0	17,7	22,6
Santa Catarina	301	385	66	98	6,0	6,8	10,5	9,2
<b>Sul</b>	<b>2.826</b>	<b>3.551</b>	<b>599</b>	<b>999</b>	<b>13</b>	<b>16,1</b>	<b>13,3</b>	<b>14,8</b>
Distrito Federal	91	96	539	601	9,4	8,0	44,1	36,6
Goiás	218	454	439	1.507	9,3	17,7	14,9	38,2
Mato Grosso	197	197	363	642	18,9	17,6	23,0	30,6
Mato Grosso do Sul	180	103	237	235	16,0	8,4	23,3	17,2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>686</b>	<b>850</b>	<b>1.578</b>	<b>2.985</b>	<b>12,5</b>	<b>14,0</b>	<b>23,3</b>	<b>33,0</b>
<b>Brasil</b>	<b>13.224</b>	<b>9.766</b>	<b>20.291</b>	<b>29.813</b>	<b>14,5</b>	<b>10,6</b>	<b>24,9</b>	<b>27,4</b>

Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016.

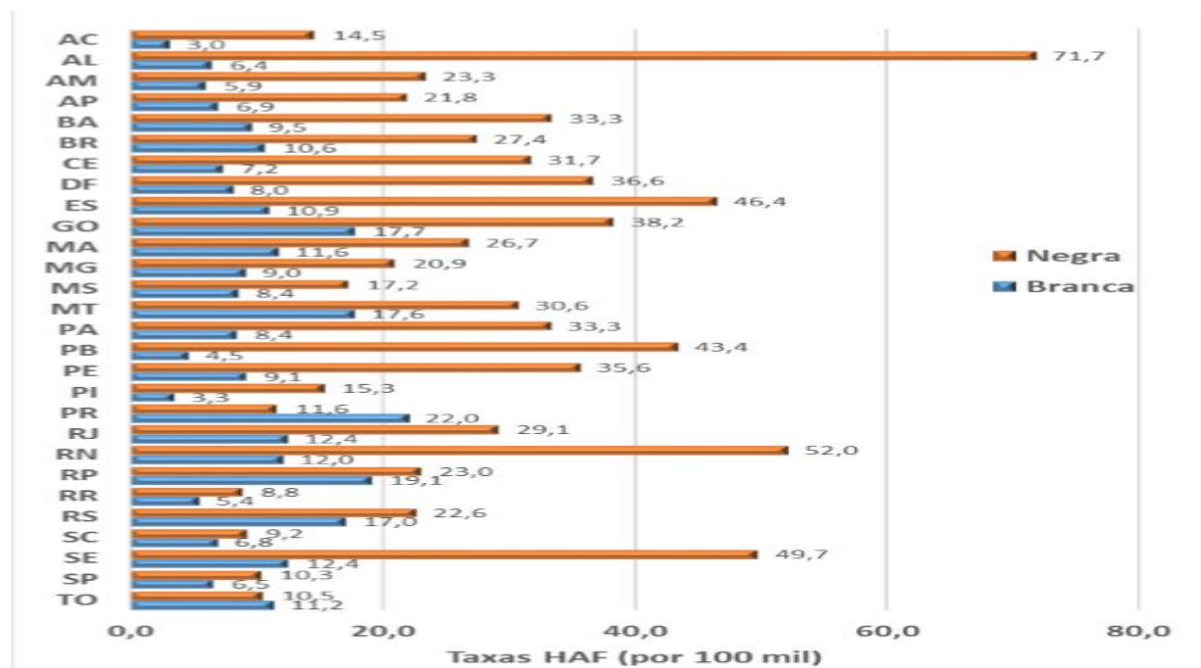
\*2014: Dados preliminares

Ou seja, proporcionalmente, morrem 88,4% mais pretos que brancos. No caso das mortes por armas de fogo dos pardos, as taxas de óbitos mostraram que são 156,3% maiores que as dos brancos (WAISELFISZ, 2016)

Incorporando às análises as respectivas populações, obteremos as taxas de HAF (por 100 mil), tendo como resultados:

- para o país como um todo, queda nas taxas de HAF brancas de 14,5 por 100 mil, em 2003, para 10,6, em 2014, diminuição de 27,1%;
- concomitante crescimento de 24,9 HAF por 100 mil negros, em 2003, para 27,4 em 2014, aumento de 9,9%.

Gráfico 5 – Taxas de HAF (por 100 mil) brancas e negras. (2014\*)



Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016

\*2014: Dados preliminares

Os dados da realidade brasileira deixam bem claro que a vitimização juvenil por homicídios continua crescendo. O número de homicídios entre a população negra são extremamente alto e, no caso da vitimização entre jovens negros os índices chegam a caracterizar um cenário de "extermínio". A violência nos causa uma mistura de medo, indignação e, também, indiferença. Entendemos a violência como algo inaceitável,

condenável e, ao mesmo tempo, banalizado, percebido como inevitável e fatal, evidenciando sentimentos ambíguos que oscilam entre a indignação e a indiferença social. Em meio a tantas formas de violência, aquelas praticadas por adolescentes e jovens tem estado constantemente em debate na sociedade em geral, em decorrência do aumento do número de atos infracionais praticados por esse segmento, especialmente nos principais centros urbanos, alardeada pela mídia e capaz de gerar apelos populares por medidas repressivas. Neste contexto, uma das propostas de resolver o problema da violência é o rebaixamento da maioria penal dos adolescentes. A redução da maioria penal para resolver a questão da violência em busca da segurança do cidadão, é uma solução equivocada que de forma ingênua ou demagógica tenta simplificar um fenômeno da violência disseminada no tecido social pelo encarceramento de adolescentes no sistema prisional (TEIXEIRA, 2004).

Diversas Propostas de Emendas à Constituição (PEC's)<sup>42</sup> tramitaram na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, buscando a redução da maioria penal.<sup>43</sup> Em 2015, o Brasil voltou a discutir a redução da maioria penal de 18 para 16 anos. A Câmara dos Deputados chegou a aprovar a medida em casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte. Contudo, a Proposta de Emenda Constitucional 171/1993 estacionou no Senado.

Os autores das PEC's não visam problematizar a questão da inimputabilidade penal, da criminalidade infanto-juvenil, da desigualdade social presente no Brasil. As justificativas das propostas baseiam-se, desde o direito facultativo de voto dos adolescentes a partir dos 16 anos até a alegação de que o limite válido atualmente é condizente com uma época em que a maturidade dos adolescentes era alcançada em idades mais avançadas. Esses políticos argumentam que, hoje, não é possível imaginar os jovens menores de 18 anos como sujeitos ingênuos, sem capacidade de distinguir o certo do errado. Afirmam também que os jovens em outras épocas não tinham as condições de formação atuais, podendo assim, serem responsabilizados penalmente por seus atos infracionais aos 16 ou até 13 anos de idade.

O sociólogo Loïc Wacquant, que estuda a segregação racial, a pobreza, a violência urbana, a desproteção social e a criminalização na França e nos Estados Unidos da América

---

<sup>42</sup> PEC n.º 20 de 1999; PEC n.º 74 de 2011; PEC n.º 83 de 2011; PEC n.º 33 de 2012; PEC n.º 21 de 2013; PEC n.º 90 de 2013. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em: 06 nov. 2016.

<sup>43</sup> Atualmente, a matéria está pronta para a pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, com voto do Relator Senador Ricardo Ferraço, favorável à PEC n.º 33, de 2012, nos termos do Substitutivo que apresenta e contrário às PECs n.ºs 74, de 2011; 21, de 2013 e 115, de 2015. Estão tramitando em conjunto as PECs n.ºs 74, de 2011; 33, de 2012; 21, de 2013, e 115, de 2015.

no contexto do neoliberalismo, desenvolveu o conceito de estado penal. Em suas obras<sup>44</sup>, aponta as estratégias que reduzem as ações de proteção social estatal no contexto neoliberal e a emergência do estado penal.

[...] em todos os países onde a ideologia neoliberal de submissão ao ‘mercado livre’ se implantou, observamos um espetacular crescimento do número de pessoas colocadas atrás das grades, enquanto o Estado depende cada vez mais da polícia e das instituições penais para conter a desordem produzida pelo desemprego em massa, imposição do trabalho precário e o encolhimento da proteção social (WACQUANT, 2008, p. 96).

Para o autor, em tempos neoliberais há a exacerbação de um “Estado darwinista que transforma a competição em fetiche e celebra a irresponsabilidade individual (cuja contrapartida é a irresponsabilidade social), recolhendo-se às suas funções soberanas de ‘lei e ordem’, elas mesmas hipertrofiadas” (IBID, 2008, p. 97).

Pela análise de Wacquant, evidencia-se que a emergência do chamado estado penal, em detrimento do estado social, situa-se no contexto da crise do capital, a qual afeta todas as instâncias da vida social. O Estado penal, além de criminalizar os jovens pobres e negros, dissemina o “medo ao outro”, ou seja, os efeitos deletérios da crise avançam sobre as relações sociais, produzindo desconfiança, ratificando desigualdades e diluindo as solidariedades (WACQUANT, 2008).

O governo neoliberal atua através das políticas sociais do estado, disciplinadoras das populações mais pobres, como também intensifica as práticas punitivas e políticas penais que são definidas por Wacquant como estado penal. Nesta lógica, em que o estado é regulamentado pelo mercado em conjunto com outros fatores cria o sentimento de insegurança social e, ao mesmo tempo, produz o necessário aparato policial aumentando o controle e a punição das populações mais empobrecidas. O sentimento de insegurança social como consequência de fatores como a desregulamentação econômica e a diminuição da proteção social do estado, é associada à lógica dominante de violência urbana e esta à pobreza (NASCIMENTO; RODRIGUES, 2012).

O ascenso do neoliberalismo é um fato global que se vê refletido nos tipos de respostas penais que as sociedades oferecem diante do crime e da desordem social. Essas respostas foram principalmente punitivas e afetaram especialmente as classes marginais. O paradigma neoliberal reinante também contribuiu para legitimar tanto as políticas penais como a economia de mercado e os respectivos interesses que estas protegem, ao desvincular o fenômeno da criminalidade dos processos de exclusão social e econômica que o neoliberalismo suscita. As respostas penais concentram-se nos efeitos dos crimes (seja para preveni-los, minimiza-los ou castigar duramente a quem é responsabilizado) e deixam de lado suas causas (ITURRALDE, 2012, p. 189).

---

<sup>44</sup> Do Estado Providência ao Estado Penal (1998), As prisões da miséria (1999), As duas faces do gueto (2008), Punir os pobres (2007), Os condenados da cidade (2005).



Neste sentido, uma das justificativas para proposta de rebaixamento da maioridade penal de adolescentes a quem se atribui a autoria de ato infracional, está no fato de que aos olhos da sociedade civil nada acontece a esses adolescentes, confundindo “inimputabilidade penal” com “impunidade” (SARAIVA, 2005; VOLPI, 2001).

Volpi, em vários estudos publicados<sup>45</sup>, apresenta a existência de três mitos em relação ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, usados muitas vezes para responsabilizá-los pelos problemas relativos à segurança pública. O primeiro deles é o hiperdimensionamento de atos infracionais praticados por adolescentes. Os meios de comunicação muitas vezes manipulam os dados oficiais e repassam para a opinião pública a ideia do aumento dos atos infracionais cometidos por adolescentes. Reproduzem, também, o entendimento que os adolescentes cometem mais infrações do que os adultos. Os atos infracionais praticados por adolescentes não chegam a atingir nem 10% do total de crimes praticados no Brasil há décadas<sup>46</sup>.

Como destaca Wacquant (2008), quando se refere as *cités-guetos*, também podemos salientar com relação aos adolescentes envolvidos com praticas infracionais que para a mídia escrita e televisiva que estão sempre em busca “de assuntos ‘espetaculares’ que vendam jornais e conquistem pontos de audiência”, o tema do adolescente em conflito com a lei oferece um assunto de alto rendimento, pois “alimenta um sensacionalismo barato, aliciador, ou mesmo *voyeur*, muito eficaz” (WACQUANT, 2008, p. 30).

Ainda citando Wacquant, se referindo a Europa no enfrentamento da insegurança social, podemos também nos reportar ao Brasil, mesmo entendendo que aqui não vivemos a experiência de um Estado de Bem-Estar Social, no sentido da “tentação de contar com a polícia e as instituições carcerárias para frear os efeitos da insegurança social gerada pela difusão do trabalho precário e pelo retraimento do Estado do Bem-Estar social” (Ibid. 2005, p. 199).

Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen<sup>47</sup>, publicado pelo Ministério da Justiça em junho de 2015, o Brasil contava com 607.731 pessoas presas. O número de vagas no Sistema Penitenciário era de 376.669 vagas para pessoas privadas de liberdade. Havia um déficit de 231.669 vagas no sistema com uma taxa de

<sup>45</sup> Ver: VOLPI, Mário. *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo, Cortez, 1997. VOLPI, Mário e SARAIVA, João Batista. *Os adolescentes e a Lei*. Brasília, ILANUD, 1988. VOLPI, Mário. *Sem liberdade, sem direitos*. São Paulo, Cortez, 2001.

<sup>46</sup> De acordo com a série histórica dos Levantamentos Nacionais do SINASE (2009 a 2016), elaborado pela autora.

<sup>47</sup> Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 04. nov. 2016

ocupação de 161%. Assim, a taxa de aprisionamento era de aproximadamente de 300 detentos para cada 100 mil habitantes. Esses números denunciam a ineficiência do sistema prisional e uma política de encarceramento da população pobre, jovem, do sexo masculino e negra, fazendo com que em uma cela onde deveria suportar 10 detentos chegue a ter em média 16 pessoas aprisionadas.

Comparando os dados acima aos de adolescentes que cometem atos infracionais, verificamos que a estimativa da população total do Brasil (IBGE)<sup>48</sup> para o ano de 2016 foi de 206.081.43 milhões de habitantes e a de adolescentes entre 12 a 18 anos, aproximadamente de 24 milhões. Tomando como referência os dados do Levantamento Anual do SINASE (2016), o número total de adolescentes e jovens (12 a 21 anos) atendidos nas unidades do Sistema Socioeducativo em restrição e privação de liberdade (internação, internação provisória, semiliberdade, atendimento inicial e internação sanção) era de 26.450 (vinte e seis mil, quatrocentos e cinquenta). Isso posto, verificamos que a medida de privação de liberdade e restrição de liberdade representa cerca de 0,1% dos adolescentes dentre a população de adolescentes e jovens no país.

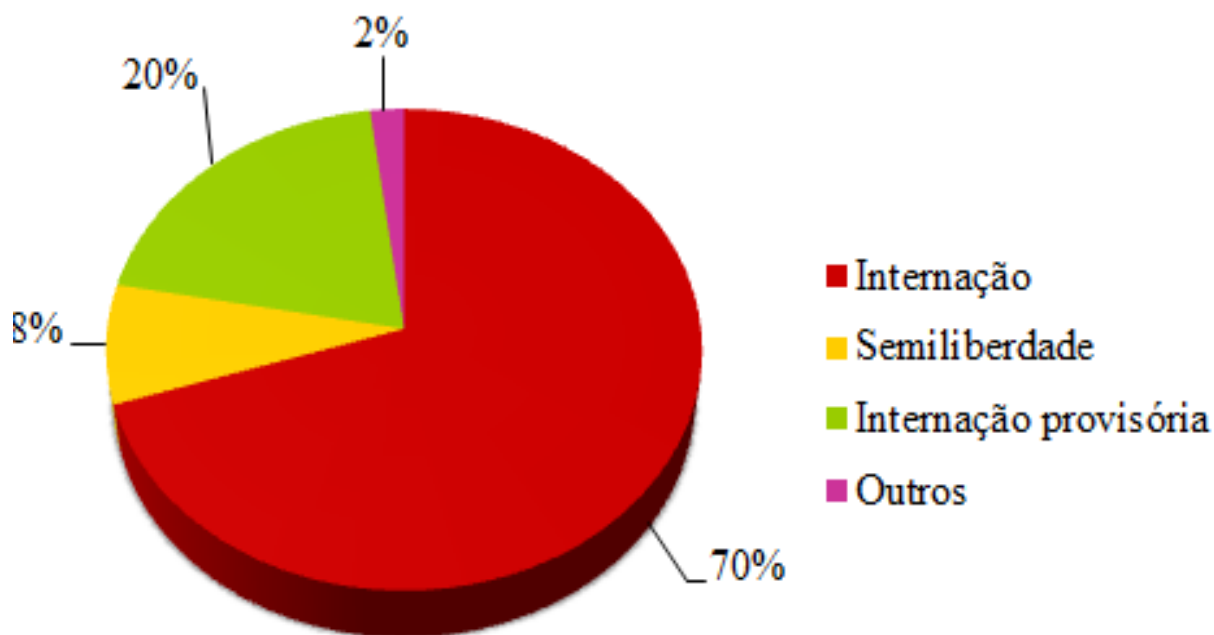
[...] São muito poucos os jovens que estão no centro da desagregação provocada pela violência, mas essa desagregação se espalha como mancha de óleo pelo resto da sociedade e tem trazido enorme sofrimento a toda população dos principais centros urbanos do país (ZALUAR, 2004, p.71).

O Gráfico 6 mostra que do total de 26.450 adolescentes e jovens atendidos no Sistema Socioeducativo em meio fechado no país, 18.567 estavam em medida de internação (70%), 2.178 em regime de semiliberdade (8%) e 5.184 em internação provisória (20%), e outros 334 adolescentes/jovens em atendimento inicial e 187 em internação sanção, correspondendo a (2%) dos adolescentes, porém, o levantamento do SINASE 2016 não apresentou o número de adolescentes e jovens que cumprem as MSE em MA no país.

---

<sup>48</sup> Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2016/serie\\_2001\\_2016\\_TCU.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/serie_2001_2016_TCU.pdf). Acesso em: 05 nov. 2016.

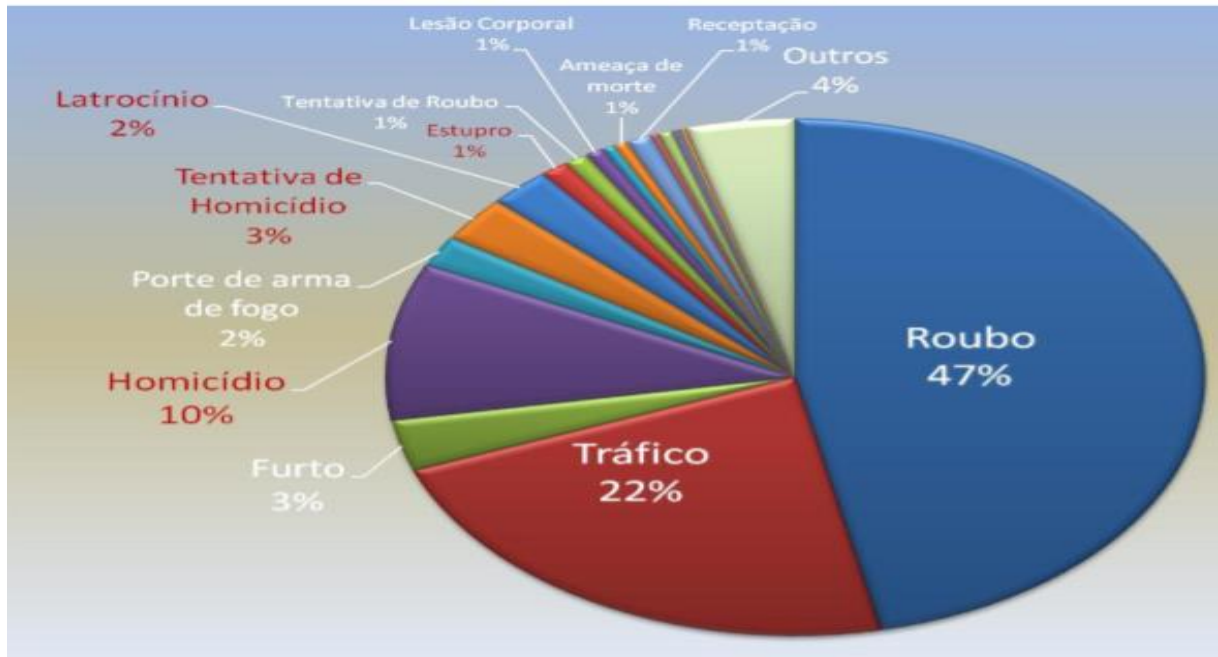
Gráfico 6 – Porcentagem de Internação, Internação Provisória, Semiliberdade e outros – Total Brasil (2016)



Fonte: BRASIL - SINASE, 2016.

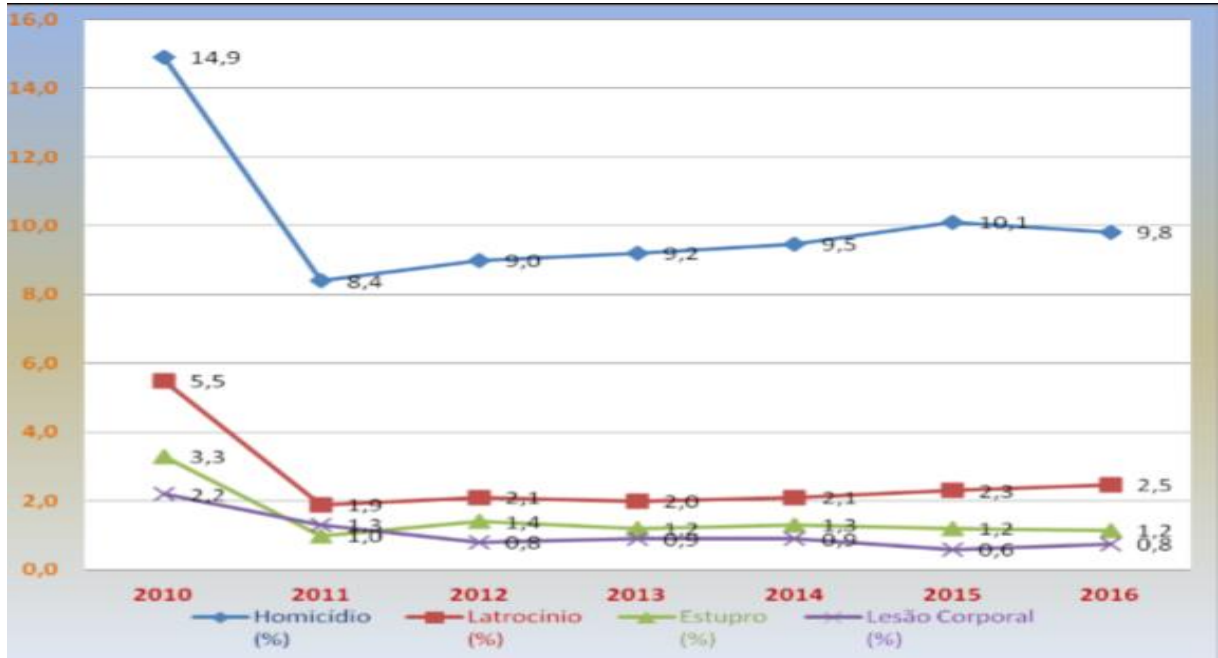
O segundo mito é o da periculosidade dos adolescentes, entendendo que as práticas infracionais se apresentavam cada vez mais graves. Ainda tendo como referência o Levantamento Anual SINASE 2016, os números de atos infracionais cometidos por adolescentes privados de liberdade são os seguintes: Roubo (12.960) 47%; Tráfico (6.254) 22%; Homicídio (2.730) 10%; Furto (894) 3%. Esses dados mostram que o roubo se mantém como o ato infracional mais cometido pelos adolescentes como demonstrado no Gráfico 7 e que se compararmos com dados de levantamentos de anos anteriores veremos uma certa estabilidade de percentual de atos considerado graves contra a pessoa como mostra o Gráfico 8 (BRASIL, 2018).

Gráfico 7 – Atos infracionais cometidos por adolescentes privados de liberdade



FONTE: BRASIL - SINASE, 2018.

Gráfico 8 – Porcentagem de Atos infracionais contra a Pessoa. Total Brasil (2010-2016)



Fonte: BRASIL, MDSA – Pesquisa MSE-MA, 2018.

Com relação ao número de adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto de LA e de PSC acompanhados pelos CREAS foi de 89.718. Destes, 50,9% estavam cumprindo LA e outros 49,1% cumpriam PSC. Em torno de 75% eram do sexo masculino e

11,5% do sexo feminino. Com relação a prevalência de MSE-MA verificamos que as regiões Nordeste e Sudeste têm mais casos de LA, as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte têm mais casos de adolescentes em PSC, os municípios grandes e as metrópoles têm mais casos de LA e os municípios de Pequeno Porte I, II e Médios têm mais casos de PSC. (BRASIL, 2018). Os dados do Censo Suas para anos anteriores apontam que houve aumento expressivo no quantitativo de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa acompanhados pelas equipes de profissionais do CREAS entre 2010 e 2011, passando de 67.045 para 88.022, respectivamente. O referido aumento pode refletir o maior investimento da Política Nacional de Assistência Social na ampliação e na capacitação de suas equipes para a oferta de serviços de acompanhamento aos adolescentes em conflito com a lei.

A Tabela 9 apresenta a relação dos atos infracionais praticados pelos adolescentes que cumpriam MSE-MA em que verificamos que houve um número expressivo de adolescentes envolvidos com o tráfico de drogas 24.908 (20%), seguido por roubo com 19.089 (15%), furto com 13.197 (10%), 1.799 (1%) por homicídio ou tentativa de homicídio. O dado relativo a outros correspondeu a 14.956 atos infracionais.

Tabela 9 – Ato infracional praticado pelos adolescentes no Brasil

	<b>Total</b>
Furto	13.197
Roubo	19.089
Tráfico	24.908
Agressão/Briga	4.896
Homicídio	1.009
Tentativa de Homicídio	790
Dano ao Patrimônio	2.182
Crime de Trânsito/Dirigir Sem habilitação	4.009
Porte/Uso de Drogas	7.394
Lesão Corporal	4.248
<b>Outros</b>	<b>14.956</b>

Fonte: BRASIL, MDSA – Pesquisa MSE-MA, 2018.

Os dados apresentados acima contrariam as informações espetaculares repassadas pelos meios de comunicação superdimensionando a gravidade dos atos infracionais praticados por adolescentes e pode significar que ao cometer o ato infracional, o adolescente motivado pela mídia, “[...] pelo apelo para o consumo e pela valorização social a partir da posse de bens materiais e com conseqüente empoderamento simbólico”, está em busca de acesso a bens de

consumo que na sua condição de pertencer a famílias mais empobrecidas são inacessíveis pela via legal (BRASIL, 2012, p. 23).

Esse cenário, além de contrariar as informações que circulam nos meios de comunicação alardeando um suposto aumento na gravidade de atos infracionais cometidos por adolescentes, indica o aumento da participação desses adolescentes em tarefas secundárias na dinâmica do tráfico. Tais informações induzem a uma conclusão de que os adolescentes autores de atos infracionais necessitam mais de uma Rede de Proteção do que de um sistema que os responsabilize. Obviamente essa conclusão não desconsidera – nem deve desconsiderar – o fato de que todos os adolescentes que cometerem atos infracionais devem ser obrigatoriamente responsabilizados (BRASIL, 2012, p. 23).

Mesmo que presente nas legislações penais latino-americanas, a perspectiva de “ressocializar” a população envolvida com a criminalidade ficou subjugada a ideia de punições cada vez mais duras na garantia da ordem pública e do funcionamento eficiente do mercado livre (ITURRALDE, 2012).

Desta forma, a população de um modo geral é bombardeada por notícias midiáticas de envolvimento de adolescentes com atos de violência que cria no imaginário social a ideia de que estes são perigosos e se constituem em grande ameaça a ordem pública fazendo com que haja uma reação social para o endurecimento das leis. Na verdade, os adolescentes tem sido as maiores vítimas como mostra os dados alarmantes da Pesquisa “Medidas Socioeducativas em Meio Aberto 2018” que registrou a ocorrência de 949 assassinatos de adolescentes durante o período de acompanhamento da medida e 19 casos de suicídio no ano de 2017.

O **terceiro mito** é o da irresponsabilidade do adolescente, que por considerarem a lei muito branda na sua punição, conseqüentemente o levaria à prática de infrações. Por desconhecimento do Estatuto e/ou por resistência de setores da sociedade a sua implantação Volpi (2001) afirma haver uma confusão entre “inimputabilidade penal” e “impunidade”, pois estão previstas no ECA as medidas socioeducativas<sup>49</sup> que responsabilizam os adolescentes por suas ações, inclusive com privação de liberdade. O Estatuto prevê também as medidas de proteção passíveis de serem aplicadas isoladas ou cumulativamente às medidas sócio educativas estão prevista no artigo 101 do ECA<sup>50</sup>.

O Estatuto prevê e sanciona medidas socioeducativas e medidas de proteção eficazes, reconhecendo a possibilidade de privação provisória de liberdade ao infrator, inclusive ao não-sentenciado em caráter cautelar – em parâmetros

<sup>49</sup> As medidas socioeducativas estão estabelecidas no artigo 112, de caráter sancionatório e coercitivas: I – advertência; II – obrigação de reparar o dano; III – prestação de serviços à comunidade; IV – liberdade assistida; V – inserção em regime de semiliberdade e; VI – internação em estabelecimento educacional (BRASIL, 1990).

<sup>50</sup> I – Encaminhamento aos pais ou responsável mediante termo de responsabilidade; II – Orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento de ensino fundamental; IV – Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – Abrigo em entidades; VIII – Colocação em família substituta (BRASIL, 1990).

semelhantes aos que o Código de Processo Penal destina aos imputáveis na prisão preventiva – e oferece uma gama larga de alternativas de responsabilização, sendo a mais grave aquela que imputa o internamento sem atividades externas (SARAIVA; VOLPI, 1998, p. 16).

Segundo Silva (2011),

É somente com a institucionalização do devido processo legal, e também do direito penal juvenil, pelo ECA, que foram normatizados os mecanismos formais de responsabilização e controle sociopenal para o adolescente com prática de ato infracional, submetendo-o às garantias constitucionais e aos limites do direito penal, a partir de um novo conceito de inimputabilidade. Mesmo assim, permanece o imaginário social de impunidade. (Ibid. 2011, p.151).

Para Castro (2004), pouca coisa foi feita com relação à aplicação das medidas socioeducativas previstas pelo ECA. Ele afirma que o modelo institucional de aplicação e execução de medidas socioeducativas no Brasil é definido como dissonante do ideal de respeito à dignidade do adolescente autor de ato infracional. Um dado bastante significativo, apontado pelo autor que constava no relatório encaminhado à ONU, foi a constatação da aplicação indiscriminada da medida de internação. Destaca a necessidade de realização de diagnóstico das medidas em meio aberto no Brasil, considerando haver experiências positivas e eficazes que precisam transformar-se em políticas de Estado, já que a internação não transforma os adolescentes em “pessoas melhores”, e mesmo porque é muito mais caro para os cofres públicos.

Deve-se reiterar o fato de que, longe de ser uma solução, a vigilância policial e o encarceramento acabam por agravar e ampliar os problemas que, supostamente, estariam encarregados de resolver. [...] o encarceramento é em si uma poderosa máquina de empobrecimento. É útil, nessa conexão, lembrar incansavelmente quais são as condições e os efeitos deletérios da detenção hoje, não apenas para os detentos, mas para suas famílias e suas vizinhanças (WACQUANT, 2008, p. 104).

As MSE em MA (LA e PSC) são as mais indicadas entre as previstas pelo ECA, e podem evitar as medidas de privação de liberdade, que têm custos mais elevados e são na grande maioria das vezes ineficientes para a construção da cidadania dos adolescentes. Portanto, os adolescentes autores de ato infracional, pela legislação brasileira são submetidos a medidas socioeducativas que são ao mesmo tempo a sanção e a possibilidade de superar a perspectiva infracional, contendo uma dimensão coercitiva (uma vez que o adolescente é obrigado a cumpri-la), e educativa, que pela legislação deveria ser uma vez que seu objetivo não estaria limitado a punir o adolescente, mas buscar prepará-lo para uma convivência social sadia.

O cometimento de delito pelo adolescente deve ser encarado como fato jurídico a ser analisado assegurando-se todas as garantias processuais e penais, como a presunção da inocência, a ampla defesa, o contraditório, o direito de contraditar testemunhas e provas e todos os demais direitos de cidadania concedidos a quem se atribui a prática de um ato infracional (VOLPI, 2001, p. 35).

Entendemos que para a superação de vivências com a prática da violência é de fundamental importância que se atinja o imaginário coletivo com eloquentes cargas simbólicas que mostrem a necessidade e a urgência de uma paz sustentável e duradoura, e que em meio a tal situação, exista a possibilidade de uma vida mais digna. Paz e dignidade são duas faces da mesma moeda. Não existirá paz verdadeira sem o respeito aos direitos humanos, sem uma distribuição equitativa dos bens produzidos coletivamente e sem um conceito universal de cidadania (ABRAMOVAY, 2005).

Assim, a ação do Estado é fundamental para garantir e promover a dignidade de todas as pessoas através do cumprimento da Constituição de 1988, do ECA, do SINASE e demais legislações que foram conquistadas através das lutas dos setores progressistas da sociedade brasileira. O Estado é que deve ser responsabilizado por não cumprir os preceitos legais de garantir as crianças, adolescente e sua família políticas públicas<sup>51</sup> necessárias para uma vida digna. O papel do poder público na concretização dos direitos das crianças e dos adolescentes é exigência legal que inicia a partir das etapas de elaboração e de votação dos projetos das leis orçamentárias, assim como é dever de “todos os órgãos públicos competentes para legislar sobre essa matéria, estabelecer regulamentos, exercer controle ou prestar serviços de qualquer espécie para promoção dos interesses e direitos de crianças e adolescentes” (DALLARI, 2005, p.44).

Neste sentido, a municipalização da política de atendimento a crianças e adolescentes, inclusive àqueles autores de ato infracional, pode se constituir num dos pilares orientadores da política introduzida pela “Doutrina da Proteção Integral” estabelecidos nos artigos 227, §7º c/c art.204, da Constituição Federal, assim como art.88, inciso I, da Lei nº 8.069/90. O que justifica a municipalização do atendimento é o entendimento de que o município é o ente federado que tem melhores possibilidades de conhecer quais são os maiores problemas e deficiências que afligem sua população infanto-juvenil e definir quais as estratégias e ações mais urgentes e eficazes para sua solução, tornando obrigatória a implementação de estruturas de atendimento próximas ao local de origem da criança ou adolescente, que assim poderá receber a orientação, o apoio e/ou o atendimento que necessita em conjunto com sua família, na sua comunidade de origem, possibilitando a preservação e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Entretanto, como abordamos no primeiro capítulo dessa tese, a efetivação das políticas sociais precisam necessariamente ser organizadas como sistemas

---

<sup>51</sup> Concebemos políticas públicas como aquelas ações desenvolvidas pela Administração Pública, em nome do Estado, para a satisfação das necessidades essenciais de cada cidadão, ou seja, é dever do Estado e direito dos cidadãos.



nacionais com redes integradas. E o processo de gestão, execução direta, fiscalização e financiamento das políticas devem ser partilhados com atuação diferenciada por cada ente federado, mas, que tenha fundamentalmente assegurado apoio técnico e financeiro e um direcionamento por parte do governo federal como instância de integração territorial e inter-setorial das políticas sociais.

Vários estudiosos (VOLPI, 2001; SARAIVA, 2005; LIBERATI, 2002; 2012) consideram as medidas socioeducativas em meio aberto como as mais efetivas no atendimento ao adolescente em conflito com a lei por preservar a convivência familiar e comunitária. Elas devem ser executadas pelo município com apoio técnico e financeiro do governo federal e estadual. Neste sentido, é importante compreender como esse processo tem se efetivado ou não nos municípios e quais as dificuldades encontradas para a sua implementação como está estabelecido no ECA e no SINASE.

No próximo item dissertaremos sobre a municipalização da política socioeducativa em meio aberto, enquanto diretriz da política pública de atendimento das ações do Estado em razão das demandas e necessidades sociais da sociedade.

## **2.2 A Municipalização da Política de Atendimento a Criança e ao Adolescente: Estratégias de Consolidação Democrática?**

Como já mencionamos anteriormente foram nos marcos da Constituição de 1988 (CF) vigentes no Brasil que foram estabelecidos os princípios da descentralização se contrapondo ao período que o antecedeu de governos autoritários e centralizadores em que os municípios não tinham independência política e administrativa. Na área administrativa os municípios não tinham autonomia na organização de serviços locais e nem no desenvolvimento de políticas específicas. O período que antecedeu a CF de 1988 favoreceu o processo descentralizador tendo em vista uma forte oposição ao centralismo do regime autoritário garantindo, assim, aos municípios autonomia administrativa, política e financeira. Na perspectiva da autonomia política os municípios passaram a poder eleger prefeitos, vice-prefeitos, vereadores e a elaborar leis de interesse da municipalidade. Na questão referente à autonomia administrativa tornou possível a organização de serviços públicos e no que se refere à autonomia financeira criou-se as condições de tributar e aplicar as rendas no município (SILVA, 2001).

Este processo descentralizador não foi acompanhado de uma reavaliação da relação do Estado e sociedade e redefinição do papel do Estado e, assim, não ficou livre de dificuldades na sua implementação. No que se refere a questão tributária, verifica-se que a estrutura de

distribuição da arrecadação foi alterada mas, foram mantidas as bases de arrecadação e a regressividade dos impostos.

Quanto à autonomia administrativa dos municípios ocorrem impedimentos causados por determinantes econômico-estruturais em que os recursos são insuficientes para custear às despesas municipais. Assim, mesmo com a possibilidade de instituir e arrecadar tributos ampliando a destinação da carga tributária não correspondeu ao atendimento das necessidades e responsabilidades dos municípios. Outra questão importante é constatar que no país há uma grande diversidade regional e municípios muito heterogêneos e que um número representativo dos mesmos não arrecada o suficiente para custear as despesas administrativas e legislativas (SILVA, 2001). Estas questões precisam ser consideradas dadas sua importância no processo de municipalização das MSE em MA.

Neste sentido, promulgada a CF de 1988, a União, os estados e os municípios passam a serem entidades autônomas e corresponsáveis pelos rumos da sociedade brasileira. Seguindo as diretrizes da CF de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal nº. 8.069/1990 - estabelece dois pontos básicos de mudanças na gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente: a revisão das relações entre a União, os Estados e os Municípios e a relação entre Estado e Sociedade. Essa nova estrutura tem por base os princípios básicos da descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de suas organizações representativas.

No marco do pacto federativo que caracteriza a organização política do Estado Brasileiro, é papel do Governo Federal normatizar, apoiar as ações e definir padrões mínimos para a política dirigida ao adolescente em conflito com a lei. Entretanto, sabemos que a autonomia dos estados na condução da política tem desempenho desigual no que se refere à rede de atendimento existente, aos investimentos realizados, à institucionalização da política e à qualidade do atendimento (ARRETCHE, 2000).

Outro elemento importante a ser considerado refere-se ao *locus* institucional em que os de órgãos gestores do Sistema Socioeducativo estão inseridos no âmbito de cada unidade federativa, que segundo o Levantamento Anual do SINASE 2016 (BRASIL, 2018), sendo distribuídas nas seguintes áreas: Justiça e Segurança Pública (13 Secretarias), seguido pela área de Assistência Social e Cidadania (06 Secretarias), Trabalho (2), Mulher (2), Criança e Adolescente (1), Direitos Humanos (1) e Educação (1). A Tabela 10 e o Gráfico 9 apresentam esses dados sobre o *locus* institucional.

Observamos que de acordo com o Levantamento do SINASE 2014 os órgãos gestores do Sistema Socioeducativo estavam distribuídos nas seguintes áreas: Assistência Social e

Cidadania (dez secretarias do total nacional), Justiça e Segurança Pública (nove secretarias do total nacional), Trabalho (três secretarias), Criança e Adolescente (duas secretarias), Direitos Humanos (duas secretarias) e Educação e Paz (uma secretaria cada) (BRASIL, 2017).

Tabela 10 – Lócus institucional do Sistema Socioeducativo por UF entre 2014 e 2016

SECRETARIAS	2014	2016
Assistência Social e Cidadania	10	13
Justiça e Segurança Pública	09	06
Trabalho	03	02
Mulher	0	02
Criança e Adolescente	02	02
Direitos Humanos	02	01
Educação e Paz	01	01
TOTAL	27	27

Fonte: BRASIL - SINASE 2014, 2016.

Constatamos uma indefinição nos documentos<sup>52</sup> de referência no que diz respeito ao “lócus” de vinculação Político-Administrativo da Política de Atendimento Socioeducativo. Essa indefinição reforça um não lugar para a efetivação dessa política pública e assim, como consequência há nos estados, as mais diversas vinculações dessa política como citado acima. Assim, o SINASE estabelece<sup>53</sup>, no que se refere aos estados e municípios, que o órgão responsável pela execução e gestão do Sistema Estadual e Municipal de Atendimento Socioeducativo será definido nos respectivos Planos Socioeducativos. No caso específico do estado do Espírito Santo, o IASES, esteve alocado na Secretaria de Justiça até julho de 2016. A partir da Lei Complementar nº 830 de 06 de Julho de 2016 que criou a Secretaria de Estado

<sup>52</sup> A Resolução n. 19 do CONANDA estabelece: “Os órgãos gestores do Sistema Socioeducativo, de natureza pública-estatal, devem estar vinculados, necessariamente, a área responsável pela Política de Direitos Humanos” (BRASIL, 2006).

<sup>53</sup> A Lei do SINASE (Lei No. 12.594), estabelece: Art. 2º. O SINASE será coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento a adolescente ao qual seja aplicada medida socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos desta Lei.

No Art. 4º. , Inciso X, Parágrafo 3º. do SINASE, onde se estabelece a competência dos Estados se afirma que: “Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo as funções executiva e de gestão do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo” (BRASIL, 2012).

de Direitos Humanos – SEDH, o órgão passou a vincular-se a esta Secretaria (BRASIL, 2013)<sup>54</sup>.

---

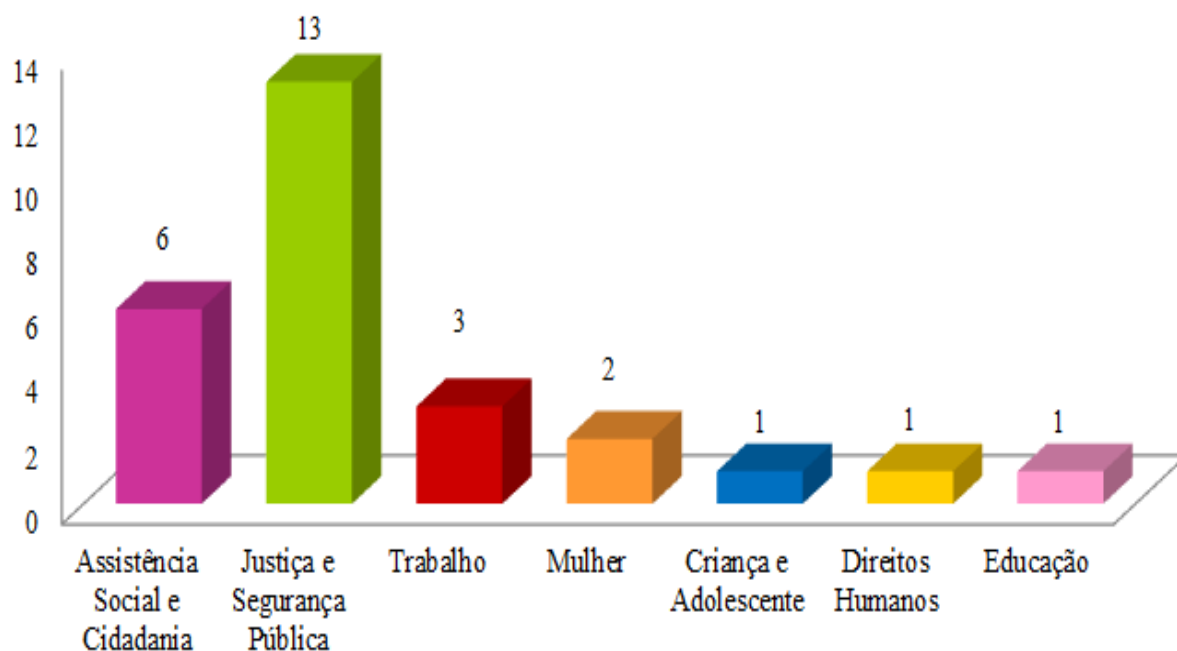
<sup>54</sup> Até 1999, o então Instituto Espírito-santense do Bem-Estar do Menor - IESBEM, atual IASES era vinculado à Secretaria de Estado da Ação Social, e por meio da Lei Complementar nº 162 de 15 de julho, passou a denominar-se Instituto da Criança e do Adolescente do Espírito Santo - ICAES, cuja vinculação foi transferida para a responsabilidade da Secretaria de Estado da Justiça - SEJUS. Em 2005, a Lei Complementar nº 314, de 3 de janeiro, reorganizou a estrutura organizacional básica do ICAES que passou a denominar-se Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo - IASES, entidade autárquica com personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia administrativa e financeira, permanecendo vinculado à Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS até a presente data (GALLINA, 2010).

Quadro 6 – Lócus Institucional do Sistema Socioeducativo por Região e UF

RG	UF	ÓRGÃOS GESTORES DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO	Assistência Social e Cidadania	Justiça e Segurança Pública	Trabalho	Mulher	Criança e Adolescente	Direitos Humanos	Educação
NORTE	AC	Justiça e Direitos Humanos		X					
	AP	Inclusão e Mobilização Social	X						
	AM	Assistência Social e Cidadania	X						
	PA	Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda	X						
	RO	Trabalho e Bem-Estar Social			X				
	RR	Justiça e Cidadania		X					
	TO	Cidadania e Justiça		X					
NORDESTE	AL	Promoção da Paz		X					
	BA	Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social		X					
	CE	Trabalho e Desenvolvimento Social			X				
	MA	Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania						X	
	PB	Desenvolvimento Humano	X						
	PE	Desenvolvimento Social, Criança e Juventude	X						
	PI	Assistência Social e Cidadania	X						
	RN	Trabalho, Habitação e Assistência Social			X				
	SE	Mulher, Inclusão Social, Trabalho, Direitos Humanos e Juventude				X			
CENTRO OESTE	DF	Políticas para Criança, Adolescente e Juventude					X		
	GO	Mulher, Desenvolvimento Social, Igualdade Racial, Direitos Humanos e Trabalho				X			
	MS	Justiça e Segurança Pública		X					
	MT	Justiça e Direitos Humanos		X					
SUDESTE	ES	Justiça		X					
	MG	Defesa Social		X					
	RJ	Educação							X
	SP	Justiça e Defesa da Cidadania		X					
SUL	PR	Justiça, Trabalho e Direitos Humanos		X					
	RS	Justiça e Direitos Humanos		X					
	SC	Justiça e Cidadania		X					
<b>TOTAL</b>			<b>6</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fonte: BRASIL, 2018.

Gráfico 9 – Lócus Institucional do Sistema Socioeducativo (2016).



Fonte: BRASIL - SINASE, 2018.

A partir da atual orientação jurídico-constitucional, é responsabilidade do município a definição da política de atendimento à população infanto-juvenil, a ser implementada por força do planejamento e articulação entre os diversos setores da administração e, fundamentalmente, do aporte dos recursos públicos municipais disponíveis no orçamento. Ao município cabe coordenar e regular seu próprio sistema, elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, apoiar a fiscalização dos Conselhos Tutelares, além de criar, manter e desenvolver programas de execução das MSE em MA (BRASIL, 2006).

O SINASE estabelece como exigência fundamental a elaboração dos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo na esfera federal, seguidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Esses planos deveriam ser submetidos a uma primeira avaliação em 2014, após o terceiro ano da vigência da Lei do SINASE (2012). Segundo o Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Conflito com a Lei – 2012 (BRASIL, 2013), muitos estados ainda não tinham planos de atendimento socioeducativo e outros já haviam instalado a Comissão Intersetorial e Colegiado Interinstitucional<sup>55</sup>. O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (PNASE) foi aprovado pela Resolução 160/2013 do CONANDA. Esse Plano deve nortear a elaboração dos Planos Decenais Estaduais, Distrital e Municipais, os quais se

<sup>55</sup> A "comissão intersetorial" é formada por representantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e encarregada de elaborar um esboço de Plano de Atendimento Socioeducativo nos três níveis de governo que será posteriormente submetido à análise, deliberação e aprovação pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

configuram imprescindíveis para o direcionamento da Política Socioeducativa, sendo uma tarefa um tanto quanto desafiadora e complexa, pois se trata de um Sistema que deve envolver, de forma articulada e integrada, diferentes setores, instituições e áreas de atendimento (BRASIL, 2013).

O Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo foi elaborado em 2014, e até outubro do mesmo ano, 24 municípios haviam criado as suas comissões interssetoriais (IASSES, 2014). No capítulo 4, vamos refletir como esse processo tem sido conduzido no sentido do apoio técnico e financeiro do Estado para que os municípios elaborem seus planos de atendimento socioeducativo. Segundo o artigo 7 e 2º, a Lei do SINASE estabelece que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, elaborar seus planos decenais correspondentes, em até 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da aprovação do Plano Nacional” (BRASIL, 2012). O não cumprimento da Lei do SINASE, no prazo estabelecido, faz com que os gestores, operadores e entidades de atendimento respondam às sanções previstas nos artigos 28 e 29 da referida Lei<sup>56</sup>.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) realizou uma pesquisa inédita de medidas socioeducativas em meio aberto (2018) com o objetivo de conhecer a realidade da execução desse serviço nos município e de qualificar o Serviço de Proteção a adolescente em cumprimento de medida socioeducativa na Política de Assistência Social. A pesquisa teve o apoio de instituições, dentre as quais o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), do Ministério dos Direitos Humanos (MDH) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Todos os 5.570 municípios brasileiros receberam o questionário obtendo resposta de 5.405 (97,03%) dos mesmos.

Com relação à gestão das MSE-MA, a pesquisa demonstrou que 84% (4.555) dos municípios brasileiros ainda não possuíam comissão intersetorial do SINASE que tem a finalidade de acompanhar o processo de implementação do Sistema Socioeducativo, articular

---

<sup>56</sup> Art. 28. No caso do desrespeito, mesmo que parcial, ou do não cumprimento integral às diretrizes e determinações desta Lei, em todas as esferas, são sujeitos: I - gestores, operadores e seus prepostos e entidades governamentais às medidas previstas no inciso I e no § 1o do art. 97 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); e II - entidades não governamentais, seus gestores, operadores e prepostos às medidas previstas no inciso II e no § 1o do art. 97 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Parágrafo único. A aplicação das medidas previstas neste artigo dar-se-á a partir da análise de relatório circunstanciado elaborado após as avaliações, sem prejuízo do que determinam os arts. 191 a 197, 225 a 227, 230 a 236, 243 e 245 a 247 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Art. 29. Àqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram, sob qualquer forma, direta ou indireta, para o não cumprimento desta Lei, aplicam-se, no que couber, as penalidades dispostas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências (Lei de Improbidade Administrativa) (BRASIL, 2012).

políticas governamentais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas à execução de medidas socioeducativas dirigidas aos adolescentes, como está estabelecido no ECA.

Tabela 11 – Número de municípios com Comissão Intersetorial do SINASE

	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não	4555	84,3
Sim	841	15,6
Não respondeu	7	0,1
<b>Total</b>	<b>5403</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BRASIL - MDSA, MSE em MA, 2018.

As políticas que compõem as 841 (15,6%) Comissões Intersetoriais municipais do SINASE se destacam a Assistência Social presente em 98,7% (830) das Comissões seguidas pela Educação com 98,3% (827), Saúde com 97,4 % (819), Cultura com 61,6% (518) e Esporte com 61,1% (514) como está demonstrado na Tabela 12.

Tabela 12 – Políticas que compõem a Comissão Intersetorial do SINASE

	<b>Sim</b>	
	<b>Quant.</b>	<b>%</b>
Saúde	819	97,4
Educação	827	98,3
Trabalho	227	27
Esporte	514	61,1
Cultura	518	61,6
Assistência Social	830	98,7
Segurança Pública	85	10,1
Conselho Tutelar	158	18,8
Conselhos de Direitos	129	15,3
Outras	191	22,7

Fonte: BRASIL - MDSA, MSE em MA, 2018.

A Tabela 13 apresenta frequência com que são realizadas as reuniões das Comissões Intersetoriais do SINASE em que percebemos que as mesmas ainda estão em fase de estruturação visto que muitas ainda não se reúnem (250) e outras se reúnem com uma frequência pequena, ou seja, bimestralmente (106), trimestralmente (124) e até semestralmente (186). Considerando a importância das Comissões Intersetoriais do SINASE para acompanhar o processo de implementação do Sistema socioeducativo, articular políticas governamentais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas à



execução de medidas socioeducativas, verificamos que esse processo ainda está muito aquém de seus objetivos.

Tabela 13 – Periodicidade de realização das reuniões da Comissão Intersetorial do SINASE.

	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não há reuniões	250	4,6
Mais de 1 vez por mês	20	0,4
Mensal	155	2,9
Bimestral	106	2,0
Trimestral	124	2,3
Semestral	186	3,4
Total	848	15,7
Não respondeu	7	0,1
Não se aplica	4555	84,3
<b>Total</b>	<b>5403</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BRASIL - MDSA, MSE em MA, 2018.

A Tabela 14 mostra que 58% dos municípios possuíam Plano de Atendimento Socioeducativo que prevê ações articuladas, para os próximos 10 (dez) anos, nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte para os adolescentes que se encontram em cumprimento de medidas socioeducativas, e apresenta as diretrizes e o modelo de gestão do atendimento socioeducativo (CONANDA, RESOLUÇÃO Nº. 160/ 2013). Muitos municípios do país (41,9%) ainda não elaboraram seus Planos de Atendimento Socioeducativo, instrumentos fundamentais para a organização das ações nos municípios.

Tabela 14 – Número de municípios com Plano de Atendimento Socioeducativo

	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não	2262	41,9
Sim	3134	58,0
Não respondeu	7	0,1
<b>Total</b>	<b>5403</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BRASIL - MDSA, MSE em MA, 2018.

Vale indagar quanto à natureza e alcance das ações que o IASES tem desenvolvido para prestar assistência técnica aos municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo, compreendendo as políticas, planos, programas e outras ações direcionadas ao atendimento ao adolescente a quem se atribui ato infracional que será abordado no capítulo 4. Outras questões que procuramos nos aprofundar neste estudo trazem formulações pragmáticas que também serão abordadas no capítulo 4: Quais as formas de colaboração que têm sido estabelecidas com os municípios para o atendimento socioeducativo em meio aberto? Que normas complementares foram editadas para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais? Ao enfrentá-las, pretendemos contribuir para o entendimento mais profundo das questões que se colocam, bem como para a construção de uma política que efetive direitos aos adolescentes e jovens, protagonistas dessa política.

A descentralização político-administrativa estabelecida no Estatuto implica também na limitação das ações a cargo da União, na restrição do papel dos Estados e na ampliação das competências e responsabilidades do município e da comunidade sendo o município resgatado como base da nação.

Na distribuição das responsabilidades a cada ente federado coube a União à coordenação e as normas gerais da política que serão emitidas pelo CONANDA, instância colegiada, deliberativa, fiscalizador e controlador das ações e a coordenação geral dessa política pelos órgãos de políticas públicas que atuam na área federal. É importante destacar que a coordenação geral significa que o governo federal deve dar apoio técnico e financeiro aos níveis dos estados e dos municípios. Assim, a União ficou proibida de executar diretamente programas de atendimento.

No que se refere ao Estado, sua competência é a de coordenar a política em nível de cada unidade federada, ou seja, deve dar apoio técnico e financeiro aos municípios e as entidades não governamentais, cabendo também à função de estabelecer as normas gerais para aquela unidade federada. O Estado deverá executar apenas programas cuja natureza não for

compatível com o governo municipal, ou seja, uma execução suplementar ao município. No Espírito Santo, órgão responsável pela Política Estadual de Atendimento das Medidas Socioeducativas é o Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES).

Ao município cabe, com apoio técnico e financeiro do Estado e da União, implementar a política de atendimento possibilitando a efetivação da garantia ao direito a convivência familiar e comunitária de crianças e de adolescentes como está preconizado no artigo 4º do Estatuto (BRASIL, 1990). Dessa forma o papel do município é coordenar em nível local a execução direta das políticas e programas em parceria com as entidades não governamentais que atuam no seu território.

O ECA estabelece, no artigo 88, como diretriz da política de atendimento a municipalização do atendimento; a criação de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional da Criança e do Adolescente que são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de suas organizações representativas; a criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; a manutenção de Fundos Municipais, Estaduais e Nacional ligados aos respectivos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional e mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 1990).

Tendo como referência as diretrizes do ECA, o município, Poder Público e a comunidade, são responsáveis pela criação e a manutenção de um sistema municipal de atendimento o que implica em definir e executar uma política municipal de proteção integral para crianças e adolescentes.

Especificamente no que se refere ao adolescente em conflito com a lei foi regulamentado em 2012 pela Lei n. 12.594/2012, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que aponta a prioridade para a municipalização dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei através das MSE em MA. O documento orienta para a articulação das políticas intersetoriais em nível local e a constituição de redes de apoio nas comunidades. Uns dos maiores desafios para a implementação do SINASE se refere à articulação dos órgãos do Sistema de Justiça para o atendimento inicial do adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional em alguns Estados da União, a municipalização das MSE em MA (LA e PSC), a adequação de unidades de internação e

semiliberdade aos parâmetros arquitetônicos e pedagógicos bem como a diminuição dos níveis de da violência praticada contra os adolescentes que se encontram em medidas privativas de liberdade.

No Espírito Santo, o Centro Integrado de Atendimento Socioeducativo (CIASE) foi inaugurado em 28/11/2014 e tem como objetivo assegurar o atendimento rápido, individualizado e eficaz aos adolescentes aos quais se atribui a autoria de ato infracional, de forma a agilizar o atendimento. O CIASE conta com os seguintes órgãos: Poder Judiciário, por meio das Varas da Infância e Juventude; Ministério Público, por meio das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude; Delegacia do Adolescente em Conflito com a Lei (Deacle); Secretaria de Segurança Pública (SESP); Defensoria Pública; e o IASES.

As MSE em MA - Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) - foram priorizadas pelo SINASE em detrimento das restritivas de liberdade (Semiliberdade e Internação em Estabelecimento Educacional), porque estas somente deveriam ser aplicadas observando os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Portanto a MSE de Internação deveria ser aplicada quando: “I - tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa; II – por reiteração no cometimento de outras infrações graves; III – por descumprimento reiterável e justificável da medida anteriormente imposta” (BRASIL, 1990, Art. 122).

Infelizmente, não é o que tem acontecido nos estados brasileiros onde a medida de internação tem sido aplicada em situações nas quais poderiam ser aplicadas MSE-MA tendo por base os próprios levantamentos anuais do SINASE realizados desde 2009, mostrando que a maioria dos atos infracionais praticados pelos adolescentes e jovens são contra o patrimônio e que os atos praticados contra a pessoa têm se estabilizado desde de 2011 (BRASIL, 2018).

O SINASE propõe diretrizes para uma política pública voltada para a implementação das medidas socioeducativas previstas no ECA, estabelecendo um conjunto de regras e critérios de caráter jurídico político, pedagógico, financeiro e administrativo que devem ser seguidos durante o processo de apuração de ato infracional cometido por adolescentes até a execução de medida socioeducativa (BRASIL, 2006).

Com o processo de descentralização/municipalização muitos municípios pequenos experimentam uma situação difícil no desempenho de suas funções de gestor e implementador de políticas e serviços sociais básicos à população por não ter uma base econômica para desenvolver e manter essas ações; da enorme dependência dos recursos federais, estaduais ou das redes de proteção social; baixo capital humano e social expresso nos baixos índices de

escolaridade da população do município; ausência de cultura política de sua base local no que se refere a propostas de intervenção e controle da gestão pública local, ausência quase total de serviços de saneamento básico; insuficiência de arrecadação e receita municipal (CARVALHO; NOZABIELLI, 2004).

Inverter a tendência centralizadora do período autoritário no que se refere às políticas sociais seria, em tese, um objetivo comum a todos os atores relevantes da cena brasileira. Quer por razões de eficácia técnica, quer por motivações ideológicas, como a identificação aliterativa entre democratização e descentralização ou mesmo pela busca pragmática pelo governo federal de uma redução de seus encargos, descentralizar é um verbo sempre conjugado nas declarações de princípio. Mais recentemente, coloca-se em dúvida a automaticidade dos benefícios da descentralização é; como descentralizar com êxito quando faltarem a estados ou a municípios as condições administrativas, financeira e institucionais para implementar programas? (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 74-75).

Entendemos que a descentralização/municipalização pode se configurar como uma possibilidade facilitadora do exercício democrático. Entretanto, a municipalização das MSE-MA está permeada pelo processo econômico-financeiro excludente, de inspiração neoliberal. A municipalização das políticas públicas e no caso específico das MSE-MA da forma como tem ocorrido sem que se levem em conta a realidade local e regional, as desigualdades econômicas brasileira e heterogeneidade cultural foram transferidas para a responsabilidade dos municípios, sem que estes tenham condições concretas de prestar serviços em condições que garantam o desenvolvimento de ações de qualidade, reforçando ainda mais as desigualdades sociais e econômicas.

As medidas socioeducativas se inserem no processo de reprodução das relações sociais caracterizadas por contradições que são próprias do sistema capitalista e, neste sentido podem ter a função de legitimar a ideologia hegemônica ou contribuir para a efetivação de propostas contra hegemônicas que busquem a emancipação dos adolescentes. Entretanto, entendemos que política socioeducativa não representa possibilidade de contribuir com o enfrentamento da pobreza, tão pouco da desigualdade e seu processo de reprodução, mas, ao contrário, da forma como tem sido desenvolvida continuará sendo funcional à ordem do capital e à sua ideologia.

Em razão da complexa natureza das medidas socioeducativas por conter finalidade pedagógica, mas também possuir uma dimensão punitiva imposta ao adolescente em conflito com a lei e, considerando a realidade do Sistema Socioeducativo brasileiro que em sua maioria viola direitos fundamentais desses jovens, passamos a seguir refletir sobre a natureza jurídica das medidas socioeducativas a partir do debate travado entre alguns autores de referência neste tema.

### 2.3 A Natureza das Medidas Socioeducativas

Neste item enfocaremos o debate que tem sido travado em torno da natureza das medidas socioeducativas aplicadas ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional instituídas pelo ECA. Este debate será permeado pelo posicionamento de alguns autores estudiosos desta temática como Athayde (2007), Frasseto (2007), Liberati (2002), Neto (2007) e Nicodemos (2007).

O Estatuto estabelece um conjunto de medidas denominadas “socioeducativas” que são aplicadas exclusivamente aos adolescentes envolvidos com atividades infracionais, mas que, entretanto, não definiu a natureza jurídica das referidas medidas (LIBERATI, 2002).

É preciso “desvendar concepções e intervenções de cunho tutelar assistencial presentes nas medidas socioeducativas, bem como explicitar a existência de tencionamentos entre sua natureza punitiva e sua pretensa finalidade socioeducativa” (OLIVEIRA E SILVA, 2011, p. 161).

Esta indefinição produz diferentes entendimentos de seus pressupostos que tem como consequência diferentes posturas e práticas que transitam na defesa de um sistema de responsabilidade penal juvenil, outros que pelo contrário, não defendem o direito penal juvenil afirmando seu caráter punitivo se sobrepondo ao caráter educativo. Por outro lado, existem ainda aqueles que não identificam as medidas socioeducativas com o sistema penal apostando no caráter pedagógico das mesmas e outros que apontam a existência de um Direito infracional, mas diferente do Penal e não essencialmente pedagógico (MARTINS, 2011).

O que nos parece evidente é que a Justiça Juvenil nem é tão somente tutelar e nem é uma cópia penal. O que seria possível afirmar é que a Justiça Juvenil mantém uma característica que perpassa os dois modelos: é um instrumento de controle da população pobre e, infelizmente, não é eminentemente pedagógica (MARTINS, 2011, p. 382).

O Estatuto dispõe no artigo 103 que o ato infracional é a conduta descrita como crime ou contravenção penal. E, no artigo 104 prevê que são penalmente inimputáveis os menores de 18 anos. Dessa forma, todo ato infracional praticado por adolescentes a partir do Estatuto implica em uma intervenção jurídica na apuração daquilo que agora é tipificado como crime ou contravenção penal não mais ficando sujeito a uma intervenção que qualifica a conduta do adolescente como “desviante” ou “antissocial”. A inimputabilidade penal passa a ser entendida como impossibilidade de intervenção penal a crianças e adolescentes e não como anteriormente, na perspectiva do Código de Menores com um sentido de incapacidade. Esta questão dá margem a diferentes interpretações, justamente porque a equiparação do ato

infracional ao crime ou contravenção penal para alguns significa a constituição de um direito penal juvenil. Esta tese é defendida por Frasseto (2007), que afirma que na Lei de Introdução ao Código Penal o crime é definido como aquilo que você determina como resposta a ele, ou seja, aquilo que tem como resposta a pena é crime.

O autor defende a existência de mais semelhanças do que diferenças no sistema de responsabilização do adolescente em comparação ao do adulto. Afirma que há muita semelhança nos equipamentos que restringem a liberdade do adolescente ao que restringe a liberdade do adulto e que todo cidadão submetido a este sistema tem claro que estão sofrendo uma resposta do Estado.

Destaca como diferença fundamental entre os sistemas, o fato de que com relação aos adolescentes não se justifica por si só o caráter retributivo da resposta do Estado ao ato praticado, mas afirma que é necessário o estabelecimento de critérios específicos com base em princípios educativos para que a medida se sustente. Entretanto, para o autor, é claro a existência de um sistema de responsabilização semelhante em muitos aspectos ao do adulto com alguns ingredientes que lhe são específicos (FRASSETO, 2007).

Retomando a questão da existência ou não de uma justiça juvenil, Athayde (2007) tem um entendimento contrário a de Frasseto (2007), pois, entende que quando o legislador comparou o ato infracional como crime ou contravenção penal no artigo 103, o fez como forma de separar a ideia do direito penal, pretendendo apenas incorporar o termo conduta, mas não os outros elementos do delito. A autora defende que crianças e adolescentes não se constituem em matéria da Justiça, no sentido de processo, mas sim matéria da Educação. E afirma que no período que antecedeu a promulgação do Estatuto houve por parte de alguns setores, a tentativa de ‘desjudicializar’ a questão da infância e adolescência e direcioná-la à comunidade através dos Conselhos que foram instituídos com a nova normativa. A proposta que se defendia para o Estatuto era uma política de atendimento socioeducativo que rompesse com a perspectiva histórica de punição na matéria relativa ao adolescente em conflito com a lei. No seu entendimento, o legislador quis romper com o direito penal, “entretanto, a necessidade de punir foi o que determinou em parte as diferenças encontradas no Estatuto, onde são incluídas expressões que podem levar, e têm levado, à concepção de que a questão socioeducativa é matéria penal” (Ibid. 2007, p. 22).

Assim, a autora defende que a medida socioeducativa tem natureza sancionatória porque entende ser uma norma jurídica e, natureza pedagógica, constituída pelo preceito e pela sanção considerados por ela como elementos ou princípios essenciais.

[...] as medidas socioeducativas dão a medida certa do seu caráter educativo. São técnicas voltadas para a autocrítica e produzem no sujeito infrator a possibilidade de reafirmação dos valores éticos e sociais, tratando-o como alguém que pode se transformar que é capaz de aprender moralmente e de se modificar, além de fortalecer os vínculos familiares e comunitários, devendo todas as medidas, inclusive a privativa e as restritivas de liberdade – embora pareça contraditório – ser desvestidas das conotações do direito penal (ATHAYDE, 2007, p. 25).

Nicodemos (2007) defende o entendimento de que o delito (crime ou ato infracional) é inerente ao conjunto das relações sociais presentes na sociedade e que os conflitos podem ser considerados infrações sociais e legais, “dependendo do processo valorativo dos bens que são submetidos ao Estado para o exercício do controle social” (NICODEMOS, 2007, p. XX). O ato infracional está presente na estrutura de qualquer sociedade, e o que o torna diferente em cada estado, é a forma como é controlado ou tratado. No caso brasileiro, a política de controle social do delito pelo Estado se transformou em um processo criminalizador, especialmente de adolescentes e jovens economicamente excluídos. Para o teórico,

serão protegidos pela norma penal, todos os interesses que assegurem a continuidade do sistema vigente [...]. A norma penal se aplica seletivamente contra aqueles que estão na base da pirâmide e que sofreram uma negação estrutural dos direitos humanos essenciais para a inclusão social (Ibid. 2007, p. 30).

De acordo com o autor, as penas ou as medidas são retributivas e objetivam o controle punitivo dos que insurgiram contra a lógica da segregação econômica e, dessa forma, não tem compromisso estabelecido na lei de ressocializar/educar o adulto ou o adolescente com envolvimento em ato infracional. E afirma que essa realidade é comprovada pela política de abandono das unidades existentes no país onde impera a violência institucional, ausência de projetos pedagógicos, falta de profissionais capacitados para atuar com os adolescentes dentre outros aspectos.

O que verificamos é um objetivo maior em dar elasticidade a rede de controle punitivo que surge desde a definição do que é ato infracional até mesmo justificar a necessidade de aplicar uma medida socioeducativa exclusivamente em nome do melhor interesse do adolescente. Como se ficar detido nestas unidades após sofrer um processo social de abandono pudesse se constituir como algo protetivo (Ibid. 2007, p. 31).

Destaca que o sistema criminalizador esteve presente nos três modelos de tratamento desenvolvido pelo Estado ao adolescente em conflito com a lei desde o século XIX, assim denominados: indiferença, Tutelar e Proteção Integral.

Ainda segundo o referido autor,

Para entender o marco regulatório do sistema de responsabilização do adolescente autor de ato infracional no Brasil, esculpido na Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU de 1989 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8069/90, é preciso entender dois indissociáveis fundamentos. O primeiro fundamento é a Doutrina da Proteção Integral. Esta doutrina reveste o sistema de responsabilização de uma razão que somente permite discutir a legitimidade do



funcionamento do sistema de responsabilização, se todos os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes forem respeitados. Caso contrário caímos no arcabouço histórico criminalizador do Estado brasileiro que aqui sustentamos á luz da criminologia crítica.

O segundo fundamento é o Direito Penal Juvenil. O sistema de responsabilização do adolescente autor de ato infracional foi desenvolvido com base na existência de um direito penal especial, voltado para as infrações praticadas por aqueles que estão entre 12 e 18 anos (NICODEMOS, 2007, p 32-33).

Assim, entende que defender a existência do Direito Penal Juvenil significa deslegitimar o referido sistema de responsabilização, visto que o Estado não tem garantido políticas que assegurem os direitos fundamentais à juventude. Ou seja, o Estado não cumpriu o preceito constitucional de garantir a proteção integral ao adolescente, em razão da prioridade atribuída aos interesses econômicos.

Outra questão levantada por Nicodemos refere-se à constatação de que a Doutrina de Proteção Integral estabelecida das medidas socioeducativas com finalidades pedagógicas “não afastou por critérios jurídicos e políticos seu caráter penal (juvenil), especialmente quando é considerada, em termos retributivos, a resposta que o Estado dá contra o adolescente pela prática de ato infracional” (Ibid. 2007, p. 37).

Assim,

Reconhecer o Direito Penal Juvenil para exercer o controle punitivo e negá-lo para a resistência numa ação de contra-controle, inclusive em seus fundamentos de política criminal do garantismo, é sepultar a Doutrina da Proteção Integral e sentenciar todos os adolescentes autores de ato infracional a condição de objetos da norma e não sujeitos de direitos (NICODEMOS, 2007, p.38).

Outro autor que tem se posicionado frente ao debate da existência ou não de uma Justiça Penal Juvenil é Wanderlino Nogueira Neto (2007), que considera que este debate é restrito mais no espaço acadêmico do que da prática propriamente dita. Para ele esse debate não esteve presente quando da elaboração e da implementação do ECA e que a ênfase foi dada naquela época na criação de uma justiça especializada para substituir a “Justiça Menoril”, alterando sua competência e organização.

[...] a Constituição discorre sobre a inimputabilidade. Se fosse uma lei penal seria uma lei penal extravagante que trataria da matéria. Mas o seu art. 228 é claro em afirmar que uma “lei especial” tratará da matéria. Se a Constituição diz que é irresponsável penalmente o menor de 18 anos e que uma lei especial trataria da sua responsabilização jurídica, obviamente que uma responsabilização não-penal (NETO, 2007, p. 41).

O autor argumenta que existem formas diversas de responsabilização sancionatória não penal e que não é estratégico o fortalecimento do direito penal crítico. Defende que a estratégia que melhor atende aos interesses do adolescente e de superar o penalismo retributivista é justamente criar uma alternativa de responsabilização não-penal ou ‘pós-

penal'. E para ele a construção de um sistema de responsabilização especial socioeducativo brasileiro que está em processo busca o chamado 'pós-penalismo'. Crítico do antigo paradigma "da situação irregular" e, portanto, do modelo tutelar pondera que não se deve ampliar o conceito de penal, porque não é neste campo que tudo se discute. "O fato de se mencionar uma possível infração da lei penal não quer dizer que por consequência temos uma justiça penal juvenil. [...] Os atos ilícitos podem estar na esfera penal, na esfera civil, administrativa, contábil, disciplinar, tributária" (NETO, 2007, p. 43).

Neto (2007) esclarece a sua discordância quanto à existência de um direito penal juvenil e que o devido processo legal não se encontra no direito penal, mas sim, consta da teoria geral dos direitos fundamentais sendo, dessa forma, obrigatoriamente aplicável a responsabilização especial socioeducativa e que essa deve ser a luta que devemos travar.

Para mim, uma das maiores importâncias do Estatuto é ter consagrado normas principiológicas dos direitos humanos. [...].

Penso que no Estatuto está o avanço em relação à antiga forma de atendimento do adolescente que comete crimes e contravenções. Deixa de ser proteção tutelar como no antigo sistema menorista, e se cria uma responsabilização jurídico-judicial, com o termo judicial, e nesta criação do modelo judicial ele extrapola e inova e cria uma justiça de responsabilização específica, especial, socioeducativa (Ibid. 2007, p. 45-46).

A partir destas breves explicitações, concordamos com Silva (2011, p. 161) que afirma que as medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional ainda são carregadas de concepções e intervenções de cunho tutelar assistencial e apresentam tencionamentos entre sua natureza punitiva e sua pretensa finalidade educativa. Na realidade, as medidas socioeducativas trazem como sustentação o controle sociopenal dos adolescentes envolvidos com delitos.

Entender a gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei implica compreender a interface entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), a forma como se articulam para efetivar os direitos do adolescente submetidos às MSE em MA. No próximo item, vamos analisar como esses dois sistemas públicos de natureza diversos, que foram regulamentados entre os anos 2011 e 2012, se caracterizam como estratégias de gestão pública.

### **3. O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: O DESAFIO DA EXECUÇÃO LOCAL**

O processo de municipalização das MSE em MA (LA e PSC), como já nos referimos resulta do entendimento de que o município deve ser responsável pela coordenação e execução dessas medidas que está referendada na Resolução n. 113/2006 do CONANDA no Artigo 30, inciso II e reafirmada pela Lei do SINASE no Artigo 5º. inciso III: “Compete aos Municípios: criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto”.

A política socioeducativa integra o Sistema de Garantia de Direito (SGD) e detém especificidades destinadas a adolescentes que tenham se envolvido com práticas infracionais, estipulando-se que o atendimento operacional a esses sujeitos deve acontecer de forma integrada, como está estabelecido no artigo 88 do ECA, entre as áreas da Justiça, Segurança Pública, Ministério Público e Defensorias Públicas. O adolescente que comete ato infracional é submetido a uma das MSE, que corresponde a uma resposta do Estado de caráter sancionatório e, portanto, de controle desses indivíduos. Os programas socioeducativos responsáveis pela execução das MSE devem disponibilizar um conjunto de políticas sociais que podem favorecer uma mudança de perspectiva na vida de tais sujeitos.

É preciso ressaltar que o (a) adolescente para o qual se voltam os programas socioeducativos também é destinatário de todas as outras políticas formuladas para os adolescentes em geral. Isso porque o autor de ato infracional, mesmo pertencendo a uma categoria jurídica delimitada, do ponto de vista sociológico não difere em nada dos outros indivíduos de sua faixa etária.

Na distribuição das responsabilidades a cada ente federado, ao município, cabe coordenar em nível local a execução direta das políticas e programas em parceria com as entidades não governamentais que atuam no seu território. Assim, o Poder Público e a comunidade, são responsáveis pela criação e a manutenção de um sistema municipal de atendimento o que implica em definir e executar uma política municipal de proteção integral para crianças e adolescentes.

O SINASE (2012), coordenado pela SEDH e CONANDA, aponta a prioridade para a municipalização dos programas de meio aberto. O documento orienta para a articulação das políticas intersetoriais em nível local e a constituição de redes de apoio nas comunidades. As MSE em MA (LA E PSC) foram priorizadas em detrimento das restritivas de liberdade

(semiliberdade e internação em estabelecimento educacional), porque estas somente devem ser aplicadas em caráter excepcional. O SINASE (2012) propõe diretrizes para uma política pública voltada para a implementação das medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Estabelece um conjunto de regras e critérios de caráter jurídico político, pedagógico, financeiro e administrativo que devem ser seguidos durante o processo de apuração de ato infracional cometido por adolescentes até a execução de medida socioeducativa (BRASIL, 2012). De acordo com o art. 5º da Lei nº 12.594/2012 é de **competência do Município** a execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, devendo este:

- I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
- II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;
- III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;
- IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;
- V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e
- VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto. (BRASIL, 2012).

Assim, no próximo item, faremos considerações que estão estabelecidas no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), relativamente à execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE-MA).

### **3.1 As Configurações das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE-MA) no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).**

A década de 1980 foi considerada negativa do ponto de vista econômico, entretanto foi também, um período de conquistas democráticas materializadas na Constituição de 1988 resultantes das lutas do movimento dos trabalhadores e dos movimentos sociais. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos.

Ressalta-se ainda que após dois anos de promulgação da Constituição tivemos as condições políticas e econômicas da década de 1990 (o que ainda persiste) que implicaram num giro conservador para o neoliberalismo, dificultando em muito a implementação real dos princípios democráticos e dos direitos. A trajetória recente das políticas sociais, profundamente conectadas à política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal, enveredou pelos caminhos da privatização para os que podem pagar da focalização/seletividade e políticas pobres para os pobres, e da descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado, apesar das referidas garantias constitucionais de 1988. E aconteceu também o repasse de responsabilidades estatais, para as entidades da sociedade civil, como forma de redução dos gastos sociais, bem como o retorno de práticas antigas de ajuda social: a família, a vizinhança, a filantropia e outras, que não concretizam direitos.

Neste contexto devemos inserir a LOAS e ECA na década de 1990, assim como o SUAS e o SINASE a partir dos anos 2000, que se apresentam como sistemas garantidores de direitos e, em particular dos direitos dos adolescentes a quem se atribui a autoria de ato infracional. O SUAS e o SINASE estabelecem os mesmos princípios constitucionais como a descentralização político-administrativa e a participação popular; a intersetorialidade; o monitoramento e a avaliação da política; no financiamento e compartilhamento de responsabilidade das três esferas de governo.

O Anexo B – comparativo entre o SUAS e o SINASE, sintetiza a relação entre o SUAS e o SINASE, apresentando suas principais similitudes, ou seja, há uma relação potente entre os dois sistemas que partem da LOAS e do ECA respectivamente, numa perspectiva de garantia de direitos.

Mesmo reconhecendo as semelhanças entre os dois sistemas, necessário se faz problematizar o SUAS e o SINASE, apresentando algumas de suas contradições num contexto de focalização e assistencialização das políticas sociais no Brasil, principalmente a partir de 1990.

Wacquant (2017) em seu livro *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos* apresenta a tese da assistência e penalização, da criminalização dos pobres, encarceramento, aumento do aparato policial, feminização e infantilização da pobreza. Entretanto, como o autor estuda a realidade norte americana, não podemos simplesmente transpor suas ideias para o Brasil, sem fazer as mediações de nossa particularidade sócia histórica. Ele apresenta um Estado com braços esquerdo e direito que articulam a política social e a política penal respectivamente, discutindo uma passagem do Welfare para o Workfare, embora saibamos que no Brasil não tivemos um Estado de Bem Estar Social nos

moldes europeu. Apesar de o autor desconsiderar o papel econômico do Estado, não abordar a crise do capitalismo dos anos 1970 e defender a existência de uma nova questão social, sua tese da assistência e penalização pode oferecer algumas pistas para problematizarmos o SUAS e o SINASE.

### **3.2 O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e as Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE-MA)**

A mudança na gestão da política de atendimento da criança e do adolescente implicou um reordenamento institucional da relação entre a União, os Estados e os Municípios. A mudança está consubstanciada no artigo 204 da Constituição Federal, cujas ações governamentais são formuladas em acordo com as seguintes diretrizes: a) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos programas aos estados e municípios, bem como às entidades beneficentes e de assistência social; b) participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Art.204 inciso II), mediante constituição dos conselhos paritários formados por representantes do Estado e da Sociedade Civil, nos níveis municipal, estadual e federal, implantando um regime de cogestão (BRASIL, 1988). Apesar de o Estatuto ser considerado por vários setores da sociedade como uma das legislações mais avançadas sobre os direitos da criança e adolescente no mundo, ainda não conquistamos o direito de cidadania, sendo necessária muita luta para sua efetivação. O ECA deve servir como instrumento de exigibilidade de direitos àqueles que estão vulnerabilizados pela sua violação.

Especificamente em relação ao adolescente em conflito com a lei, o ECA é considerado garantista porque estende a esse grupo social os mesmos direitos dos adultos que cometem crimes, como ser preso apenas em flagrante delito ou com ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária, a defesa técnica por um advogado e a presunção de inocência. Entretanto, o Estatuto é visto também como rigoroso porque mantém as antigas medidas do Código de Menores (advertência, liberdade assistida, semiliberdade e internação) e acrescenta outras medidas como: prestação de serviço à comunidade e obrigação de reparar o dano, impondo a eles a responsabilização pelo ato cometido. Mas na perspectiva crítica de Silva (2011) o ECA manteve semelhanças com as medidas do Código de Menores e afirma que:

[...] é visível a falta de inovação do ECA quando, por um lado, manteve preso aos mesmos tipos de medidas de uma legislação esgotada historicamente e, por outro, adotou medidas semelhantes às penas alternativas do sistema penal. Assim, as medidas socioeducativas se revestem dos disfarces assistenciais e protetivos do Código de Menores e dos disfarces educativos e punitivos do Código Penal para encobrirem sua própria face, que é a operação do controle sociopenal do adolescente (OLIVEIRA E SILVA, 2011, p. 162).

A necessidade de enfrentamento da violência envolvendo adolescentes tanto como autores de ato infracional ou vítimas de violações de direitos e toda a complexidade que envolve esse tema, foi uma forma estratégica de envolver a sociedade como um todo na discussão e construção do SINASE.

O SINASE é uma política pública que estabeleceu o atendimento das Medidas Socioeducativas previstas no ECA, voltada para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei articulada com as outras políticas públicas e sociais. Foi sistematizado em 2004 pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), através da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), com a participação do CONANDA e apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Em 2006, o CONANDA aprovou a Resolução nº 119, resultado de um processo democrático envolvendo coletivamente vários segmentos do governo, representantes da sociedade civil organizada, especialistas na área infanto-juvenil, como também da realização de muitos debates protagonizados por operadores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) em encontros regionais por todo o território nacional. Em 18 de janeiro de 2012, foi regulamentada a Lei do SINASE - nº 12.594.

O SINASE regulamentou importantes questões que o ECA não tratou, tais como a execução das Medidas Socioeducativas e os princípios da política socioeducativa (art. 35); os procedimentos relativos à manutenção, substituição ou suspensão das medidas socioeducativas de meio aberto ou fechado (art. 36 a 48); os direitos individuais dos adolescentes em cumprimento de medidas (art. 49); da elaboração de Planos Individuais de Atendimento (PIAs) (art. 52 a 59); a atenção integral à saúde (art. 60 a 65); o regime disciplinar que deve ser estabelecido pelas entidades de atendimento socioeducativo (art. 71 a 75), dentre outras (BRASIL, 2012).

O SINASE é um subsistema dentro do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD) que rege a política de proteção especial e de justiça, compreendendo aqui o atendimento ao adolescente autor de ato infracional desde o processo de apuração até a aplicação e a execução da medida socioeducativa. O SINASE se comunica e sofre interferência dos demais subsistemas internos ao Sistema de Garantia dos Direitos (tais como saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública). Por isso um dos principais conceitos definidos no documento que o apresenta é o da incompletude institucional que traz em seu bojo a idéia de integração das políticas na realização dos direitos dos adolescentes autores de ato infracional (SOUZA, 2008, p. XX).

A Figura 1 demonstra como o SINASE se posiciona e se relaciona no interior do Sistema de Garantias de Direitos:

Figura 1 – Funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos.



Fonte: BRASIL - SINASE, 2006.

Assim, considerando o princípio da incompletude institucional, para que a política socioeducação seja efetivada é imprescindível à cooperação e a “[...] conjugação de esforços de diversos agentes públicos e privados das três esferas de governo — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — e níveis poder — Executivo, Legislativo e Judiciário, além da sociedade civil através dos Conselhos de Direitos” (IBAM, 2014, p. 12).

A política socioeducativa e, conseqüentemente, os projetos em estudo sofrem igualmente as vicissitudes que atingem as políticas sociais básicas e as políticas de proteção especial. Por conseguinte, padecem todos os seus beneficiários. Tal política enfrenta os problemas comuns de uma política que exige, para atingir sua plenitude, ações articuladas em diferentes níveis no Executivo e no Judiciário. Isto significa que há que se investir na universalização dos direitos básicos como a educação e a saúde sem, no entanto, esquecer-se das necessidades específicas dos diversos grupos sociais (IDEM, p. 174).

O SINASE propõe diretrizes para uma política pública voltada para a implementação das medidas socioeducativas previstas no ECA. Estabelece um conjunto de regras e critérios de caráter jurídico político, pedagógico, financeiro e administrativo que devem ser seguidos durante o processo de apuração de ato infracional cometido por adolescentes até a execução de medida socioeducativa (BRASIL, 2006).



[...] o SINASE caracteriza-se como um sistema transversal, multidimensional e vinculado à efetividade da capacidade articuladora entre setores de políticas públicas (assistência social, saúde, educação, dentre outras), entre organizações do Sistema de Justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar), considerando as relações de reciprocidade que essas dimensões intersetorial e interinstitucional exigem e seus nexos com a sociedade civil (movimentos sociais, centros de defesa dos direitos da criança e do adolescente, organizações sociais) (GOMES, 2012, p. 73).

Esse sistema define as competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com relação à formulação de políticas de atendimento socioeducativo, como também a fonte dos recursos para seu financiamento e estabelece como competência do município criar e manter os programas de atendimento para a execução de MSE-MA. Nesse sentido, orienta para a articulação das políticas inter-setoriais em nível local e a constituição de redes de apoio nas comunidades. As MSE-MA (LA e PSC) foram priorizadas em detrimento das restritivas de liberdade (semiliberdade e internação em estabelecimento educacional), porque estas somente devem ser aplicadas em caráter excepcional em situações de cometimento de ato infracional grave que são dever do Estado criar, desenvolver e manter. A Lei do SINASE estabelece entre outras ações para sua efetivação um conjunto de mudanças que passam pelo reordenamento das instituições como também a necessidade programas de capacitação continuada dos seus operadores. O Quadro 7 apresenta a divisão das competências das três esferas de governo estabelecidas pela Lei do SINASE.

Quadro 7 – Competências das três esferas de governo, segundo o SINASE – Lei n. 12.594/12.

<b>UNIÃO</b>	<b>ESTADO/DF</b>	<b>MUNICÍPIO/DF</b>
Formular e coordenar a execução da Política de Nacional de Atendimento Socioeducativo.	Formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.	Formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.
Elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo em parceria com estados e municípios.	Elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo	Elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo.
Cofinanciar e prestar Assistência Técnica aos estados, municípios e DF.	Cofinanciar e prestar Assistência Técnica aos Municípios na execução das MSE em Meio Aberto; e Executar as MSE de Semiliberdade e Internação.	Cofinanciar e executar as MSE em Meio Aberto.

Fonte: BRASIL, 2012.

Ao se reportar às medidas socioeducativas, a Lei do SINASE estabeleceu seus objetivos no Artigo 1º, parágrafo 2º.:

- I – a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- II – a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento do seu plano individual de atendimento; e
- III – a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei. (BRASIL, 2012).

Os objetivos estabelecidos pela Lei do SINASE para a execução de medidas socioeducativas deixam clara a responsabilização do adolescente, visto que o ato infracional teve consequências na vida dele e de outras pessoas do círculo de relações. Entretanto, é preciso compreender que o estabelecimento desses objetivos não neutraliza os discursos e práticas dos que veem na MSE uma natureza penal ou punitiva, com respaldo no atual direito penal. No inciso III do §2º do art. 1º do SINASE, quando se refere à desaprovação da conduta infracional, verifica-se um determinado paralelismo com o art. 59 do Código Penal, que estabelece “[...] que a pena deve ser aplicada de acordo com o necessário para a reprovação do crime” [...], e ainda que o mesmo ocorre com os artigos 1º e 3º da lei de execuções penais, “[...] nos quais se reafirma como objetivo da execução penal a efetivação das disposições da sentença e o asseguramento de todos o direitos não afetados por ela ou pela lei” (FRASSETTO et al, 2012, p. 28).

Sem, contudo, afirmar eventual caráter penal, punitivo ou sancionatório da medida, importa destacar que a lei admitiu, sem tergiversações, que a imposição de medida socioeducativa implica imposição, a seu destinatário, de restrição de direitos ou privação de liberdade. A consequência disso, em um Estado democrático de Direito, outra não é senão a reafirmação de que tal afetação de direitos fundamentais somente se pode dar nos estritos limites da legalidade. Assim, deve o operador do sistema socioeducativo conhecer qual o limite de restrição de liberdade ou de direitos que cada medida comporta para definir o alcance máximo de suas estratégias de atendimento. Tal limite não pode ser ultrapassado sob pretexto de que se busca algo para o próprio bem do adolescente. Devem ser sepultadas, assim, definitivamente, as justificações menoristas de intromissão sem limites na vida do adolescente a pretexto de garantir seu superior interesse (FRASSETTO et al, 2012, p. 28-29).

Importante destacar também que ficou estabelecida pela Lei do SINASE como de responsabilidade da União a elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (Art. 3º.) que deve ser referência para a elaboração dos respectivos planos estaduais, distrital e municipais. O CONANDA regulamentou o referido artigo através da Resolução n. 160/2013. O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (PNAS) é um instrumento fundamental que define as diretrizes e o modelo de gestão para as ações intersetoriais para o conjunto do sistema socioeducativo para o período de dez anos. O PNAS foi organizado em quatro eixos, treze objetivos e setenta e três metas distribuídas em três períodos: 1º Período – 2014 a 2015; 2º Período – 2016 a 2019; 3º Período – 2020 a 2023 (MDSA, 2016). O Quadro 8 demonstra os eixos e objetivos do PNAS.

Quadro 8 – Eixos e Objetivos do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

<b>EIXOS</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Gestão do SINASE	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instalação das coordenações estaduais e municipais do SINASE;</li> <li>2. Implantação e implementação da política de cofinanciamento;</li> <li>3. Incentivar a implantação dos Comitês Intersetoriais do SINASE;</li> <li>4. Instituir o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo;</li> <li>5. Implantação da Escola Nacional do SINASE;</li> <li>6. Implantação e implementação das políticas setoriais que atuam no Sistema Socioeducativo.</li> </ol>
Qualificação do Atendimento Socioeducativo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qualificação do atendimento socioeducativo: da Prmetrização do SINASE;</li> <li>2. Qualificação do atendimento socioeducativo: dos Profissionais do SINASE;</li> <li>3. Qualificação do atendimento socioeducativo: Ao adolescente;</li> <li>4. Qualificação do atendimento socioeducativo: do enfrentamento da Violência Institucional;</li> <li>5. Qualificação do atendimento socioeducativo: da Infraestrutura.</li> </ol>
Participação e Autonomia das/dos Adolescentes	Implantação dos instrumentos e mecanismos de participação que fortaleçam o controle social.
Fortalecimento dos Sistemas de Justiça e Segurança Pública	Fortalecimento do Sistema de Justiça e Sistema de Segurança Pública.

Fonte: BRASIL - MDSA, 2016.

O PNAS também define o modelo de gestão do sistema socioeducativo que deve ser coordenado pelos três níveis do Poder Executivo, com a criação de instâncias de articulação das políticas setoriais - as Comissões Intersetoriais -, como também de mecanismos de controle, dentre eles, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, como está demonstrado no Quadro 9.

Quadro 9 – Modelo de gestão do Sistema Nacional Socioeducativo.

	PODER EXECUTIVO		INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO	INSTÂNCIAS DE CONTROLE
FEDERAL	<b>ÓRGÃO GESTOR DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NACIONAL</b> <b>SEDH</b> Coordenador Nacional do Sistema Socioeducativo		<b>POLÍTICAS SETORIAIS</b>	<b>ÓRGÃOS FISCALIZADORES</b>
	<b>Medidas de Meio Fechado</b>	<b>Medidas de Meio Aberto</b>	<b>COMISSÃO INTERSETORIAL</b>  Escopo: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE  COMPOSIÇÃO: SEDH/MJ, Ministérios (MEC, MDSA, Ministério da Saúde, do Esporte, Cultura, de Planejamento, do Trabalho, SEPPIR/MJ), CONANDA, FONSEAS, CNAS, FONACRIAD, CONGEMAS	CONANDA, CGU, Congresso Nacional, TCU e Sistema de Justiça
	Sinase 4.1.3: Coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo; Formular e executar a Política Nacional; Suplementação de recursos; Elaborar o Plano Nacional do SINASE; SIPIA; Assistência Técnica a Estados e Municípios; diretrizes gerais sobre organização e funcionamento; processos de avaliação de entidades e programas.			
ESTADUAL	<b>ÓRGÃO GESTOR DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO ESTADUAL</b> Coordenador Estadual do Sistema Socioeducativo		<b>COMISSÃO INTERSETORIAL</b>  ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE  COMPOSIÇÃO: Órgão Gestor, Secretarias Estaduais, Coordenação Meio Aberto e Fechado; Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil.	Órgão de controle e da Administração Estadual; Legislativo Estadual; Sistema de Justiça; Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Organizações da Sociedade Civil.
	<b>ÓRGÃO GESTOR DA RESTRIÇÃO E PRIVAÇÃO DE LIBERDADE</b>	<b>ÓRGÃO GESTOR DA LIBERDADE ASSISTIDA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE</b>		
MUNICIPAL	<b>ÓRGÃO GESTOR DO PROGRAMA MUNICIPAL DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS</b> Coordenador Municipal do Sistema Socioeducativo		<b>COMISSÃO INTERSETORIAL</b>  ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE	CMDCA; Órgãos de controle da Administração Municipal; CCM; CT; Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil
	<b>COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS DE LIBERDADE ASSISTIDA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO</b>  Função: Coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo; supervisionar tecnicamente as entidades; articular a intersectorialidade, estabelecer convênios; publicizar; emitir relatórios; coordenar a elaboração do Plano Municipal; SINASE 4.2.2; 4.1.5.			

Fonte: BRASIL - MDSA, 2016.

A composição do quadro de pessoal definido pelo SINASE deve ter presente que, para a realização de uma ação educativa, é necessário o estabelecimento de vínculo com adolescentes e jovens que estão no Sistema Socioeducativo. Para que isso ocorra é preciso certo conhecimento da realidade dos mesmos, tempo e um grupo reduzido de adolescentes sob a responsabilidade do profissional que fará a intervenção. Dessa forma, o SINASE estabelece a composição mínima de pessoal para cada modalidade de atendimento socioeducativo como está demonstrado no Quadro 10.

Quadro 10 – Composição mínima de pessoal para cada modalidade de atendimento socioeducativo.

<b>Modalidade de atendimento socioeducativo</b>	<b>Composição mínima do quadro de pessoal</b>
Prestação de Serviço à Comunidade	01 Referência socioeducativo* para cada grupo de até 10 adolescentes; 01 orientador socioeducativo** para até 02 adolescentes simultaneamente; 01 técnico para cada 20 adolescentes
Liberdade Assistida	Cada técnico acompanhará, simultaneamente, no máximo 20 adolescentes.
Semiliberdade	01 coordenador técnico; 01 assistente social; 01 psicólogo; 01 pedagogo; 01 advogado (defesa técnica); 02 socioeducadores em cada jornada; 01 coordenador administrativo e demais cargos nesta área, conforme a demanda do atendimento. Cada residência deve atender até 15 adolescentes.
Internação***	01 diretor; 01 coordenador técnico; 02 assistentes sociais; 02 psicólogo; 01 pedagogo; 01 advogado (defesa técnica); Outros profissionais necessários para desenvolver atividades de saúde, escolarização, esporte, cultura, lazer, profissionalização e administração; Socioeducadores; Cada residência deve atender até 15 adolescentes.

Fonte: BRASIL - SINASE, 2006.

\*É o profissional de nível superior ou com função de gerência ou coordenação nos locais no local de prestação de serviço comunitário, que deverá ser o responsável geral pelos adolescentes como também pelo funcionário guia.

\*\*Guia socioeducativo que é um profissional do local onde o adolescente está realizando a PSC.

\*\*\*Esses parâmetros referem-se, no que couber, à internação provisória.

A pesquisa realizada pelo IBAM (2014) nas 27 capitais brasileiras com o objetivo de analisar a dinâmica de funcionamento dos programas e serviços de atendimento socioeducativo em meio aberto (LA e PSC), para fornecer subsídios para a implementação e o aprimoramento do SINASE destacou como obstáculos por muitos Municípios ao implementar a política de atendimento socioeducativo:

i) a falta de clareza normativa quanto às competências e atribuições de cada uma das esferas de Governo; ii) falta de prioridade na formulação e na execução de políticas públicas; iii) ausência de recursos; iv) falta de condições estruturais básicas; v) falta de vontade política; vi) questões político-partidárias (Estado X Município) e; vii) a discricionariedade administrativa, que poderiam ser sanadas ou minimizadas com a atuação conjunta dos conselhos nas suas respectivas esferas. Os conselhos como espaços de controle social precisam se tornar, de fato, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis (Inciso II, Artigo 88 do ECA) (IBAM, 2014, p. 175).

A lei do SINASE representa uma conquista importante no que se refere às lutas coletivas, no enfrentamento da questão que envolve adolescentes envolvidos com práticas infracionais. É uma legislação que passou por reformas que podem ser instrumento para garantir um atendimento mais humanizado aos adolescentes. Entretanto, como já referido anteriormente, mantém continuidade das legislações anteriores, visto que continua sendo um instrumento de controle social, a serviço da reprodução das relações sociais capitalistas.

A realidade vivenciada pelos adolescentes no sistema socioeducativo, como tem sido correntemente demonstrado por vários estudos<sup>57</sup>, pela mídia falada e escrita, não deixa dúvidas quanto às contradições entre o direito real e o direito legal. Os referidos adolescentes, principalmente aqueles que se encontram submetidos às MSE de internação e internação provisória, vivem como não cidadãos, sujeitos a todo tipo de violação de direitos, mesmo quando sob a tutela do Estado. E, mesmo na vigência de legislações garantistas no plano formal, que defendem direitos, estamos muito longe de efetivá-las, visto que as práticas sociais ainda encontram forte presença da “velha” doutrina de situação irregular.

### 3.2.1 A Implementação das MSE em MA no SUAS.

No Brasil foi a partir da Constituição de 1988 (CF) que a Assistência Social vai compor a Seguridade Social em conjunto com as políticas da previdência social e da saúde. Enquanto marco legal e formal a CF de 1988 e posteriormente a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a assistência social “ganhou um novo estatuto, [...], que indica

<sup>57</sup> Dentre os estudos realizados nesse campo podemos citar os Levantamentos Nacionais do Sinase 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016; Estudos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional de Psicologia (CRP), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (2006).



a possibilidade histórica de que se torne uma efetiva política social com possibilidade redistributiva, de avanço de direitos de cidadania” (SPOSATI, 2001, p. 64).

Outros marcos regulatórios da Política de Assistência Social, aprovados a partir de 2004 foram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, a Resolução N° 145/2004 do CNAS – Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; a Resolução N° 130/2005 do CNAS – Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS; a Resolução N° 269/2006 - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH/SUAS, resultantes dos processos contraditórios das lutas hegemônicas, que vão conter avanços e retrocessos.

A PNAS/2004 retoma os princípios da LOAS/93 estabelecendo nova estrutura de organização e gestão para a assistência social, concretizada na criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Por sua vez a NOB-SUAS/2005 retoma as Normas Operacionais de 1997 e 1998 e constitui um novo instrumento de regulação, conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social/2004.

O SUAS tem como base ampliar o modelo de gestão descentralizado e participativo, como definido pela LOAS, organizado em todo território brasileiro. Preconiza uma política de gestão compartilhada e co-financiada pelas três esferas de governo com definição de suas competências técnico-políticas e participação e mobilização da sociedade civil que devem ter um papel fundamental na implantação e implementação da política (BRASIL, 2004). Tendo como base a CF de 1988 (artigo 204) e a LOAS, a organização da Assistência Social tem como diretrizes à descentralização político-administrativa e à participação da população através de suas organizações representativas e o controle social em todos os níveis. No artigo 203 estão contidos os objetivos e são antecedidos pelo enunciado de que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988). Assim, a Constituição estabelece a gratuidade dos benefícios e serviços oferecidos e disponibilizados a todos que dela necessitar, sobretudo, o acesso e a garantia dos direitos, com respeito à autonomia dos cidadãos, as diferenças culturais, regionais, sociais, religiosas e territoriais. A seguridade social no Brasil foi regulamentada pela Lei nº 8.742 de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - alterada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que define:

Artigo 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 2011).

A participação da população na assistência social deve se efetivar no conjunto das ações de controle social através dos conselhos; das conferências; dos fundos e dos planos. Os Conselhos dentre outras funções deve deliberar e fiscalizar a execução da política e de seu financiamento em conformidade com as diretrizes propostas pela conferência.

A Política de Assistência Social está assentada na concepção da assistencial social como política pública que tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade. Dessa forma os serviços passam a ser distribuídos em territórios definidos, com regiões de maior concentração de “vulnerabilidade social”, visando maior proximidade com os usuários dos serviços. A PNAS definiu novas responsabilidades no âmbito dos municípios e a Resolução nº 109/2009, aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que foram organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, dividida em Média e Alta Complexidade. Estabeleceu também a criação de equipamentos como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) que são unidades públicas da Política de Assistência Social.

A Proteção Social Básica compreende o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas e que são atendidos nos CRAS.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade atende pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; **Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)**; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

A Alta Complexidade corresponde ao Serviço de Acolhimento Institucional — abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências sendo todos atendidos nos CREAS (BRASIL, 2004).

Portanto, o CREAS constitui-se no equipamento de referência responsável pela coordenação e articulação da Proteção Social Especial de Média Complexidade, que deve oferecer atendimento de orientação e apoio especializado às famílias, seus membros e outros

indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas que permanecem com os vínculos familiares e comunitários.

Desta forma, a Assistência Social enquanto uma política pública que compõe o Sistema de Garantia de Direito passa a atender os adolescentes envolvidos com atos infracionais submetidos à MSE em MA através do **Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)** nos CREAS localizados próximos a residência dos adolescentes.

Para implementar as referidas ações nos espaços dos CREAS, O CNAS aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social–NOB-RH/SUAS - Resolução Nº 01, de 25/01 2007. Essa normativa estabelece as diretrizes que devem orientar as ações dos gestores nas três esferas de governo, como também os trabalhadores e representantes das entidades de assistência social no enfrentamento dos desafios para a implantação do SUAS. É de fundamental importância que a gestão do trabalho no âmbito do SUAS possa contribuir para qualificar o Sistema e os serviços na perspectiva de consolidar o direito socioassistencial.

A NOB-RH destaca que para o fim de prestar um serviço de qualidade nos equipamentos do SUAS deve-se manter o caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais, e, dessa forma garantir servidores públicos responsáveis por sua execução. Ressalta a necessidade de criação de lei para o preenchimento das funções que atendam as demandas dos serviços através da realização de concurso público, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços. E para isso faz-se necessário que os servidores sejam continuamente qualificados no exercício de suas funções por profissões regulamentadas por Lei, para o atendimento das necessidades da população e as condições de gestão de cada ente.

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também: garantir a ‘desprecarização’ dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da tercerização, garantir a educação permanente dos trabalhadores, realizar planejamento estratégico, garantir a gestão participativa com controle social, integrar e alimentar o sistema de informação (NOB-RH/SUAS, 2007).

Como demonstrado na Tabela 15 mais da metade dos trabalhadores que atuam nos CREAS (50,8%) tem vínculo precário de trabalho, comprometendo significativamente a implementação da política pública, dentre elas a socioeducativa pela grande rotatividade de

gestores e servidores contratados e de designação temporária suscetível à interferência política partidária como também ao processo de formação e especialização dos trabalhadores que atuam nesse equipamento.

Tabela 15 – Quantidade de trabalhadores por vínculo

	<b>Quant. De trabalhadores no CREAS</b>	<b>%</b>
Servidor Estatutário	9792	42,9%
Emprega Público (CLT)	1458	6,4%
Outro vínculo não permanente	1991	8,7%
Trabalhador de Empresa, Cooperativa ou Entidade Prestadora de Serviços	544	2,4%
Voluntário	34	0,1%
Servidor Temporário	5847	25,6%
Sem vínculo	149	0,7%
Comissionado	2067	9,1%
Terceirizado	949	4,2%
<b>Total</b>	<b>22831</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: BRASIL - MDSA, Censo SUAS, 2017.

Para cada nível de proteção a NOB/SUAS estabeleceu uma equipe de referência<sup>58</sup> de servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, considerando o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (NOB-RH/SUAS, 2007).

Limitar-nos-emos a informar sobre a equipe de referência estabelecida pela Proteção Social Especial de Média Complexidade no sentido de que é no âmbito do CREAS, a unidade pública de referência, onde será coordenado e articulado o Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Portanto, o Serviço de MSE em Meio Aberto de LA e de PSC é um dos serviços socioassistenciais da média complexidade, porque exige

<sup>58</sup> “São referências de proteção social para as famílias e indivíduos, que têm nas equipes a certeza de que encontrarão respostas qualificadas para suas necessidades [...] construída a partir de conhecimentos técnicos específicos e de uma postura ética que, ao acolher as necessidades sociais dos cidadãos como direito [...]” (FERREIRA, 2001, p. 29).

maior estruturação técnico-operacional, atenção especializada e individualizada, como também um acompanhamento sistemático e a oferta desse serviço devem ser contínuos (BRASIL, 2010).

Para a formação das equipes de referência da proteção especial foram utilizados como um dos critérios para a sua composição as categorias profissionais que são regulamentadas por lei. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) estabeleceu quais os serviços de proteção social especial devem ser prestados nos CREAS e os que também podem ser realizados através de parceria entre as entidades com os órgãos gestores. As entidades de atendimento devem respeitar os parâmetros de composição de equipe de referência do serviço, como está estabelecido na Lei nº 12.435/2011 (Lei do SUAS)<sup>59</sup> conforme está demonstrado no Quadro 11.

---

<sup>59</sup> Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Quadro 11 – Parâmetros para Composição da Equipe de Referência do CREAS.

<b>Municípios de Pequeno Porte I e II e Médio Porte</b>	<b>Municípios de Grande Porte, Metrópole e Distrito Federal</b>
Capacidade de atendimento de 50 famílias/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 famílias/indivíduos
1 Coordenador	1 Coordenador
1 Assistente Social	2 Assistentes Sociais
1 Psicólogo	2 Psicólogos
1 Advogado	1 Advogado
2 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: BRASIL - MDSA, 2011.

O atendimento a crianças e adolescentes, mesmo os em conflito com a lei e suas famílias nos equipamentos dos CREAS   inquestionável, entretanto, para o juiz Murillo José Digi como (2015), esse atendimento não deve acontecer da mesma maneira como é realizado a outras demandas que também estão com seus direitos violados como pessoas com deficiência, idosos, mulheres vítimas de violência dentre outras. O autor defende que para cada situa o demandada pelos equipamentos públicos como os CRAS/CREAS devem ser organizados planos diferenciado de a o e criadas estruturas próprias para o atendimento das peculiaridades inerentes às diversas demandas sob sua responsabilidade. Isso se justifica pelo entendimento que as demandas relativas à infância e adolescência devem ser realizadas de forma diferenciada daquelas que envolvem, por exemplo, os idosos. Essa questão também está respaldada na CF (1988) e no ECA (1990) que estabelecem o princípio da prioridade absoluta e a precedência dos serviços públicos ou de relevância pública   criança e ao adolescente.

O autor ainda destaca que o atendimento dispensado às crianças, adolescentes e suas famílias devem ser orientados pelo máximo de celeridade, através de equipe inter profissional capacitada, para que a interven o necessária deva ser iniciada o mais rápido possível fazendo cessar a situa o de viola o. A omissão do Poder Público pode colocar as crianças e adolescentes em grave situa o de risco (cf. art. 98, inciso I, da Lei n  8.069/90), e nesse caso o agente público poderá ser responsabilizado sendo passível de puni o (cf. arts. 5  c/c 208 e 216, da Lei n  8.069/90).

O espaço físico também deve ser diferenciado no atendimento a crianças e adolescentes, num ambiente que proporcione um acolhimento que faça com que estimule o

retorno dos mesmos e, que impeça qualquer forma de situações que os exponha a situações vexatórias ou constrangedoras, quando é utilizado o mesmo local destinado ao atendimento de outras demandas. O ECA trata dessas situações em vários artigos:

art. 5º estabelece que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais; (BRASIL, 1990)

No que diz respeito à preservação do direito está estabelecido que

art. 17 - [...] a inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais

art. 18 – [determina que] é dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor

[...]

art. 70 – [reafirma que] é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. (BRASIL (1990).

Em 2017, o número de municípios que informaram atender adolescentes em MSE-MA no Brasil foi de 4.255 (78,8%) e 1.139 (21,1%) ainda não atendiam como mostra a Tabela 16.

Tabela 16 – Número de municípios que atendem os adolescentes em MSE-MA

	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não	1139	21,1
Sim	4255	78,8
Não Respondeu	9	0,2
<b>Total</b>	<b>5403</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BRASIL - MDSA, MSE em MA, 2018.

O local onde os adolescentes que cumpriam MSE-MA (LA e PSC) no país está demonstrado na Tabela 17. A maioria dos municípios informou atender os adolescentes nos CREAS do próprio município 1.951 (36,1%), sendo que 96 (1,8) encaminharam os adolescentes para o CREAS de outro município e 102 (1,9) encaminhou para o CREAS Regional ao qual está vinculado. Outro dado importante é que 1.256 (23,2%) dos municípios executavam as MSE-MA nos CRAS, 1.105 (20,5%) dos municípios atendiam pela equipe de referência da Proteção Social Especial do município (Órgão Gestor), 429 (7,9%) executava em entidades Conveniadas/parceiras no município, 268 (5%) executa em outra unidade pública (exceto CREAS) específica de atendimento a LA e PSC e 68 (1,3%) em outro local da política de Assistência Social. Assim, verificamos que os adolescentes em cumprimento de MSE-MA ainda são atendidos em diversas frentes nos municípios do país. Convivem

distintos arranjos institucionais, sendo que coexistem municípios executando MSE-MA por meio de iniciativas do executivo municipal, através dos CREAS, por meio do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE-MA e outras formas de parcerias. Sobreditos dados demonstram que o atendimento ao adolescente que foram sentenciados com as MSE-MA não estão organizados exclusivamente no SUAS, pois é bastante heterogênea as formas de execução desse serviço no país, necessitando ainda de um aperfeiçoamento nas administrações públicas municipais. Entretanto, podemos afirmar que o CREAS tem sido o local onde a maioria dos adolescentes em cumprimento de MSE-MA tem sido atendidos. Nesse sentido, fica mais clara a necessidade de integração entre os Sistemas SUAS e SINASE como forma estratégica de organização da gestão do Sistema que se diferenciam no que se refere, por exemplo, ao conceito de proteção social especial que para a política de Assistência Social está ligada à questão da vulnerabilidade e ao seu nível de complexidade. Com relação a política de atendimento a criança e ao adolescente, como estabelece o ECA, o direito à proteção social é assegurada a toda criança e adolescente através da efetivação de políticas sociais públicas que permitam o seu desenvolvimento em condições dignas de existência (BRASIL, 1990).

Tabela 17 – Local onde os adolescentes são atendidos nos municípios.

	Quant.	%
Atende no CREAS do município	1951	36,1
Encaminha para o CREAS de outro município	96	1,8
Encaminha para o CREAS Regional ao qual está vinculado	102	1,9
Executa no CRAS	1256	23,2
Executa em entidade conveniada/parceria no município	429	7,9
Executa em outra unidade pública (exceto CREAS) específica de atendimento a LA e PSC	268	5,0
É atendido pela equipe de referência da Proteção Social Especial do município (Órgão Gestor)	1105	20,5
<b>Outro local da política de Assistência Social</b>	<b>68</b>	<b>1,3</b>

Fonte: BRASIL - MDSA, MSE em MA, 2018.

Como vimos às unidades que executam o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE-MA são em sua maioria os CREAS, entretanto, as equipes técnicas normalmente compostas por assistentes sociais, psicólogos, advogados e educadores sociais, não atendem exclusivamente este serviço, mas vários outros que são ofertados nesse espaço. A Tabela 18 mostra que 3.242 (60%) unidades dos CREAS não possuem equipe exclusiva



para atender os adolescentes em cumprimento de MSE de LA e PSC. Além disso, as equipes normalmente acompanham mais de 20 adolescentes contrariando as diretrizes do SINASE sobre a composição mínima para o quadro de pessoal para o atendimento socioeducativo em meio aberto.

Tabela 18 – Equipe técnica responsável pelo Serviço de Proteção a Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA e PSC é exclusiva deste serviço?

	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não	3.242	60,0
Sim, algumas unidades	80	1,5
Sim, todas as unidades	825	15,3
Não atende MSE	1.139	21,1
Não atende no Município	79	1,5
Não respondeu	38	0,7
<b>Total</b>	<b>5.403</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BRASIL - MDSA, MSE em MA, 2018.

Podemos verificar ainda que a mesma equipe que atende os adolescentes em cumprimento de MSE-MA também realizam os outros Serviços da Proteção Social de média complexidade como pode ser verificado na Tabela 19: 1.690 (50,5%) atendem também ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado A Famílias e Indivíduos – PAEFI; 1.346 (40,2%) ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; 696 (20,8%) ao Serviço Especializado em Abordagem Social; 345 (10,3%), entre outras ações.

Tabela 19 – Relação dos serviços executados pela mesma equipe

<b>Com qual serviço/atividade a equipe é compartilhada</b>	Quant.	%
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	1.690	50,5
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	1.346	40,2
Serviço Especializado em Abordagem Social	696	20,8
Outros	345	10,3
Proteção Social de Alta Complexidade	131	3,9
Gestão Municipal	309	9,2
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	151	4,5
Conselho Tutelar (recodificação da q.11.1.99 quais)	20	0,6
Serviço de Proteção Social para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.	83	2,5

Fonte: BRASIL - MDSA, MSE em MA, 2018.

Trata-se de dados extremamente preocupantes, visto que há uma sobrecarga de trabalho técnico se considerar apenas o atendimento aos adolescentes em cumprimento de MSE-MA que demandam uma série de ações<sup>60</sup> estabelecidas na Resolução nº. 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Sabemos que em muitos municípios as equipes dos CREAS, além de ser exclusiva para atender os adolescentes em MSE-MA como estabelece o SINASE - é composta apenas, por um (a) coordenador (a), uma (a) assistente social e uma (a) psicóloga (a) insuficiente para a demanda dos serviços prestados pelos CREAS. Somado a isso, como vimos nos dados do Censo SUAS (2017), 50,8% dos trabalhadores que atuam nos CREAS tem vínculo precário de trabalho, que dificulta de forma significativa a efetivação da política pública. Há uma grande rotatividade de gestores e servidores contratados e de designação temporária que compromete o processo de formação e especialização dos trabalhadores que atuam nesse equipamento.

<sup>60</sup> A resolução CONANDA 109/2009 define **Trabalho social** essencial ao Serviço: Acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; referência e contra referência; trabalho interdisciplinar; articulação interinstitucional com os demais órgãos do sistema de garantia de direitos; produção de orientações técnicas e materiais informativos; monitoramento e avaliação do serviço; proteção social proativa; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de plano individual e familiar de atendimento, considerando as especificidades da adolescência; orientação sociofamiliar; acesso a documentação pessoal; informação, comunicação e defesa de direitos; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização para o exercício da cidadania; desenvolvimento de projetos sociais; elaboração de relatórios e/ou prontuários.

No próximo item, será problematizado os desafios e tensões presentes na complexa relação do SUAS com o SINASE no que tange o atendimento ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional.

### 3.2.2 SUAS e SINASE: as tensões presentes na execução da MSE em MA

O SUAS e SINASE foram implantados num cenário adverso daquele em que foram idealizados. Foram implantados no Brasil a partir dos anos 2000 demarcado pelo aprofundamento das medidas de ajuste econômico, de redução de direitos, de um estado máximo para o capital, e mínimo para as demandas dos trabalhadores, e com relação às políticas sociais tem havido a ampliação de sua privatização e focalização.

O SUAS e o SINASE, apresentam uma relação contraditória entre a perspectiva de assegurar direitos tendo como referência a cidadania, e a perspectiva de reforçar o caráter coercitivo do Estado, penalizando os pobres e, no caso específico deste estudo, penalizando o adolescente em conflito com a lei e sua família. Neste sentido, dois sistemas que em tese seriam garantidores de direitos têm contribuído para a criminalização e penalização da pobreza como formas de enfrentamento das diversas expressões da questão social. Num cenário de criminalização e naturalização da pobreza, verifica-se que assistência e penalização se constituem em estratégias de enfrentamento da questão do adolescente em conflito com a lei, prioritariamente àqueles oriundos das camadas populares e pobres. Assim, concorrem para a criminalização, pois, ao colocar seus usuários numa posição meramente individual, culpabilizam-no pela sua condição, retirando de cena todas as mediações necessárias para explicar as múltiplas manifestações da questão social na cena contemporânea tais como a pobreza, a violência, o desemprego. Em síntese, ser pobre é ser criminoso. Neste caso, entra a Assistência Social para moralizar os comportamentos considerados “perigosos”, concentrando o atendimento na mulher-mãe, responsabilizada pelo êxito ou insucesso da família. Aos adolescentes provindos dessa realidade, quando autores de ato infracional, é aplicada a penalidade de internação com um tratamento hostil e arbitrário, e, em muitos e/ou na maioria dos casos, com violações dos direitos humanos fundamentais.

Para compreender os limites da efetivação da política socioeducativa, é necessário refletir sobre a totalidade do contexto em que as medidas a ela inerentes estão inseridas e que fazem com que o estabelecido na legislação, não corresponda à realidade do atendimento dispensado aos adolescentes em conflito com a lei. Nesse sentido, entendemos que a possibilidade de concretização do SINASE deve ser analisada em profundidade, considerando

a realidade histórica e social contraditória em que as medidas socioeducativas atendem aos objetivos da reprodução das relações desiguais capitalistas, entretanto podem constituir uma possibilidade de vivência da cidadania por parte desses jovens.

O SINASE foi regulamentado tendo como premissa o desenvolvimento de uma ação socioeducativa inspirada nos acordos internacionais<sup>61</sup> sustentada nos princípios dos direitos humanos de crianças e adolescentes. É uma política pública que objetiva a inclusão de adolescentes que estão em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas de várias políticas públicas e sociais. Enquanto um sistema integrado deve estar articulado com os três níveis de governo para o desenvolvimento de programas de atendimento, buscando para isso a inter-setorialidade e a corresponsabilidade do Estado, da sociedade e da família. Para o desenvolvimento da política socioeducativa, foi estabelecida as competências de cada ente federativo cabendo a União dentre outras a formulação e coordenação da execução da política nacional e a elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. Como competência do Sistema Estadual está à elaboração do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, criar, desenvolver e manter programas para a execução das MSE de semiliberdade e internação. Aos municípios dentre outras competências cabe, formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo e criar e manter programas de atendimento para a execução das MSE em MA.

A municipalização do atendimento aos adolescentes em conflito com a lei sentenciados com as MSE em MA – LA e PSC se justificam por terem que ser executadas nos limites geográficos do município, no intuito possibilitar o fortalecimento, contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes em questão. Assim, a municipalização do atendimento implica que todas as políticas municipais devem desenvolver ações articuladas e receber de forma efetiva dos sistemas nacional e estadual, orientação, apoio técnico e financeiro. A competência nacional tem sido basicamente legislativa, normativa e cofinanciadora em que o repasse de recursos para as esferas estadual e municipal tem sido pontual, e insuficiente para as demandas existentes como verificado nos Relatórios Anuais do IASES que recorrentemente apresentaram essas questões como grande limitadora da efetivação das ações socioeducativa nos municípios do Estado. Os municípios são muito heterogêneos e desiguais e sem o apoio técnico e principalmente financeiro de instâncias

---

<sup>61</sup> Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing, 1985); Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (RNUPCA, 1990); Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad, 1990); e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio, 1990).

superiores muitos municípios, principalmente os de pequeno porte não conseguem prover as políticas públicas de sua localidade inclusive as socioeducativas.

A justificativa para a descentralização/municipalização do atendimento ao adolescente autor de ato infracional se pauta na garantia do direito a convivência familiar e comunitária e da possibilidade do acesso às políticas sociais efetivadas nos municípios. Entretanto, a grande maioria desses adolescentes que estão no sistema socioeducativo são moradores de periferias onde os serviços públicos são precários ou inexistentes, com grande concentração de crianças e jovens, mas com pouca oferta de serviços públicos de educação, cultura, esportes, lazer, saúde entre outros. A ausência do Estado que negligencia os direitos sociais não implementando as políticas públicas nesses territórios produz mortes da mesma forma que sua presença através da violência policial que tem o apoio de parte da população amedrontada com a violência urbana. Essa ausência do Estado também se manifesta pelas guerras entre grupos criminosos, no tráfico de drogas e armas que resultam em mortes principalmente de jovens negros, moradores das periferias das grandes cidades. Ou seja, esses adolescentes acabam isolados nos seus territórios vivenciando uma série de dificuldades, desde falta de acesso aos serviços públicos até a guerra entre grupos criminosos que dominam determinadas áreas e, quando “ousam” ultrapassar seus limites de moradia normalmente são alvos de controle do braço armado do Estado, da descriminalização e do racismo.

Desse modo, as crianças e adolescentes, mesmo depois do ECA, continuam ainda presas da manipulação ideológica e da aposta na lógica da fragmentação, e suas condições de vida e necessidades não recebem o devido suporte em termos de uma política pública. Os governos federal, estaduais e municipais revelam-se pouco determinados a ser criativos e eficazes na lida com esta expressão da questão social, de tão grave monta em seus aspectos *visíveis e invisíveis*, em face do que submetem o seu foro à *política de segurança pública e de justiça*, reatualizando os vínculos naturalizadores das teses acerca da criminalidade e pobreza (SALES, 2007, p. 94).

Essa realidade se coloca como um limite/desafio para a implementação da política socioeducativa, tendo em vista o contexto neoliberal cujas propostas são de transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado. O atual contexto socioeconômico conflituoso e contraditório produz e reproduz desigualdades advindas da lógica capitalista expressas nas formas de manifestação da questão social. No cenário brasileiro, vemos o crescimento da “precarização” dos serviços prestados e a “perda de direitos do trabalhador” como um dos principais problemas com a aprovação da Lei 4.302, “Lei da Terceirização” de 22/03/2017, que permite a terceirização “ampla e irrestrita”, ou seja, que valida à contratação de qualquer funcionário terceirizado por qualquer empresa. A partir da aprovação dessa lei, fica permitida essa forma precária de contratação também para as chamadas atividades-fim, que são as principais funções de uma organização.

A PEC 55/2016 foi uma proposta de emenda constitucional que ficou conhecida como **PEC dos gastos públicos**. O objetivo da medida era criar um Novo Regime Fiscal para o Brasil.

Essa tendência expressa no cenário de crise do capitalismo mundial e que no Brasil tem afetado milhões de trabalhadores que perderam seus postos de trabalho ou que vivem relações precárias com o aumento da terceirização, inserção no mercado informal, sem garantia de direito previdenciário, ao seguro desemprego e outros direitos próprios da relação de trabalho estável (BOSCHETTI, 2010).

Na gestão socioeducativa esta realidade de precarização generalizada interfere profundamente na vida dos trabalhadores que atuam nas instituições que atendem adolescentes que cumprem as MSE restritivas ou privativas de liberdade, por exemplo, nas unidades e/ou nos CREAS. Há uma expressiva rotatividade de gestores e servidores contratados e de designação temporária em número insuficiente para atender toda a demanda de trabalho que fica suscetível à interferência política partidária em detrimento da realização de concurso público. Além disso, essa rotatividade compromete o processo de formação e especialização dos trabalhadores da socioeducação, como também na implementação do planejamento proposto, uma vez que cada diretor ao assumir a gestão altera as prioridades institucionais. A Tabela 14 e 19 apresentam o número de trabalhadores que atuam nos CREAS, demonstrando que mais da metade 11.581 (50,8%) deles tem vínculo precário de trabalho. O precariado segundo Braga (2013) é composto por aquele setor da classe trabalhadora que está permanentemente pressionada pela intensificação da exploração econômica e pela ameaça da exclusão social.

Segundo Castel (1998) trata-se da “desestabilização dos estáveis”, com a substituição de um conjunto de empregos – com ordenados superiores ao ordenado mínimo, benefícios sociais, segurança no emprego – por outros com ordenados mais baixos, menos benefícios e sem segurança no emprego.

Tabela 20 – Quantidade de trabalhadores por vínculo – resumo.

Vínculo de Trabalho	Quant. de Trabalhadores	Percentual
Servidor Estatutário	9.792	42,9%
Emprego Público (CLT)	1.458	6,4%
Comissionado	2.067	9,1%
Outros vínculos não permanentes	9.514	41,7%
<b>Total</b>	<b>22.831</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: BRASIL – MDSA, Censo SUAS, 2017.

Outra questão que se constitui em entrave no Sistema Socioeducativo é o distanciamento entre Estado e municípios com a consequente falta de acompanhamento e apoio do órgão gestor e o descompasso entre as diversas esferas estatais. Essa questão foi apontada nos relatórios anuais do IASES recorrentemente pela equipe do próprio órgão quanto foi também uma queixa dos municípios que ressentiram a falta desse acompanhamento. Outras dificuldades que se destacaram nos Relatórios Anuais são: número de profissionais insuficientes no setor para assessorar os municípios, ocasionando prejuízo no planejamento e efetivação das ações; insuficiência e/ou falta de transporte com motorista e/ou combustível para deslocamento dos técnicos para execução das ações estabelecidas no Plano de Ação da GMSMA; o baixo valor da diária e a morosidade no pagamento das mesmas para hospedagem e alimentação dos servidores na realização de viagens mais longas; insuficiência de materiais permanentes (computadores, notebook e mesas); inexistência de cursos de formação e especialização para os profissionais que atuam no atendimento aos municípios; escassez de cursos de qualificação destinados as MSE em MA; escassez de recursos financeiros destinados à área do adolescente; atraso no repasse das parcelas dos recursos do Convênio em função da burocracia; morosidade do Estado no processo de conveniamento; conveniar com todos os municípios que pleiteiam recursos em tempo hábil; a descontinuidade das ações em decorrência da morosidade nos processos de conveniamento e no repasse das parcelas de recursos pelo IASES; dificuldades do IASES em assegurar dotação orçamentária e financeira para apoio aos municípios no tocante à recursos para aquisição de equipamentos e contratação de recursos humanos; morosidade nos processos de conveniamento e no repasse das parcelas de recursos pelo IASES; ampliação do número de municípios com programas implantados, através de convênios com IASES seja para repasse de recursos, ou seja, por acordo de cooperação técnica, dentre outras.

Na efetivação da Política de Assistência Social um dos desafios é fazer com que os atendimentos realizados nos territórios não se transformem em espaços de formação de “guetos”<sup>62</sup> da população pobre, um grande risco em tempos de governo neoliberal que tendem a implementar políticas sociais disciplinadoras dessas populações.

As conquistas no arcabouço jurídico, constantes na Constituição Federal/1988, além de sofrerem limitações da base econômica e política, da cultura gerencial, no processo de implementação, elas também foram atravessadas de resquícios de conservadorismo, no próprio texto constitucional e legislações regulamentares,

---

<sup>62</sup> Ao se referir à formação do gueto estadunidense, Wacquant (2017, p. 20), assim o conceitua: “[...] é uma relação de controle e confinamento etnoracial construída com quatro elementos: (i) estigma; (ii) restrição; (iii) confinamento territorial; e (iv) enclausuramento institucional[...].”

como é o caso da Assistência Social. A pobreza continuou como uma atribuição dessa política, o que pode ser detectado nos objetivos da assistência social, previstos na Constituição Federal. De acordo com a Constituição Federal/1988, um dos objetivos fundamentais da nação brasileira é a erradicação da pobreza e das desigualdades, cabendo à política de assistência social o trabalho junto às crianças e adolescentes carentes, aos idosos e portadores de deficiências sem meios de prover sua sobrevivência, às famílias pobres, aos desempregados (FONTENELE, 2007, p. 159).

Nesse sentido, não deixa de ser preocupante a execução das MSE em MA nos CREAS, pois se corre o risco de identifica ato infracional com pobreza.

A partir da Constituição Federal/1988, as políticas sociais, principalmente a Assistência Social, passam a ter o foco na família por esta ser considerada o “[...] espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa ser cuidada e protegida [...]”. (PNAS, 2004, p. 13). Há o reconhecimento das diversas composições familiares detentoras de direitos e de responsabilidades partilhada pela sociedade e pelo Estado no que se refere à proteção de crianças, adolescentes e idosos. Contudo, é essencial problematizar a centralidade da política social na família tomando o devido cuidado para que esta não seja culpabilizada por sua condição de vida e responsabilizada para que encontre saídas para as suas dificuldades que na realidade são produzidas pela sociabilidade capitalista. Esse risco real da política social com o foco voltado para a família pode parecer uma estratégia de proteção social, entretanto, pode também ser e, muitas vezes tem sido um mecanismo de controle social da população pobre.

[...] a tendência de se aumentar o controle sobre as famílias à medida que elas se tornam referência da política social. [...] há muitas dúvidas se a política, ao manifestar essa referência quanto à centralidade da família, vai, de fato, na direção da proteção, ou se a proteção é um viés que trabalha com vistas ao controle da família (MIOTO, 2011, p. 113).

Outra característica presente na Assistência Social é a feminização do atendimento, pois, tendo o foco na família, a mulher aparece como a principal responsável pelos cuidados dos seus integrantes. Em 2015, 40,5% das famílias eram chefiadas por mulheres (IBGE, 2016), e normalmente é a mulher quem busca o atendimento nos serviços públicos. As atividades desenvolvidas nos CRAS têm muitas vezes reforçadas os papéis que tradicionalmente é delegada a mulher e que dependendo do enfoque podem inclusive reafirmar uma postura de subalternidade, conservadoras e controladoras inclusive de responsabilização da mesma pela condição da família, se contrapondo a lógica do direito à assistência social. A família compreendida como uma diversidade de arranjos é um espaço que deve ser cuidado, ou seja, precisa de apoio, suporte e proteção por parte do Estado, mas desmistificando a visão que a mesma é “desestruturada” porque é pobre.



Alerta sobre o pensamento liberal e sua definição sobre proteção social, de caráter eminentemente individualista e desagregador da luta coletiva. Nesse enfoque, sinaliza que a responsabilização das mulheres/mães pauta-se por um fenômeno denominado familismo, onde a proteção social recai sobre a família, sem participação ou com participação mínima do Estado. Aliás, tema de grande relevância na demanda de trabalho da política de Assistência Social, pois o trabalho com famílias, quando destituído do caráter protagônico popular, despolitiza a política e reforça o pensamento liberal de responsabilização das famílias sobre as condições adversas que o sistema impõe aos trabalhadores. O reconhecimento que essas famílias são a caixa de ressonância das privações impostas aos trabalhadores pelo capital e que seu enfrentamento requer a compreensão dessa condição, é requisito essencial para o trabalho com famílias no âmbito da política de Assistência Social (COUTO, 2016, p. 32).

Devemos problematizar também a tensão existente entre o SUAS e seu marco regulatório com direcionamento da Política de Assistência Social no processo denominado de assistencialização da Seguridade Social. Nesse contexto vemos que a Assistência Social passa a assumir determinada centralidade frente às outras políticas sociais fazendo com que sua dimensão assistencial se transforme em um dos elementos constituintes das outras políticas sociais, com a função específica e prioritária dessa política no combate a pobreza (MORAES, 2010).

A assistencialização da Seguridade Social é parte do processo de privatização da saúde e da previdência social que se deu nos anos de 1980 e 1990, em contrapartida a ampliação da assistência social que ganha centralidade em relação às outras políticas, ficando na linha de frente no combate a pobreza e desigualdade social (MOTA, 1995).

[...] nenhuma política de Assistência Social é capaz de incidir mais além das expressões imediatas da —questão social. Isto não lhe retira a importância nem a justificação – entretanto, fora do marco abrangente da Seguridade Social, a política de Assistência Social só cobre emergencialidades, ainda que estas – como no caso brasileiro – sejam de magnitude enorme. A Assistência Social, como direito e como política, não dará conta, nunca, da —questão social - ela é subsidiária de múltiplas intervenções e não mais que isto (sem prejuízo de, no caso brasileiro, atualmente dispor de um locus específico na estrutura da administração pública). [...] nos anos 2000, a centralidade atribuída à política de Assistência Social, nos marcos de uma orientação macro-econômica dirigida pelos interesses do capital financeiro e descolada de um sistema de Seguridade Social, torna-a a depositária das esperanças de um instrumento de transformação ou reforma social que, de fato, ela não é (LEMOS, 2009, p. 189).

De acordo com Rodrigues (2009), a Assistência Social que cresce em detrimento do esvaziamento de outras políticas, reconfigura o conceito de seguridade social, tornando a assistência um fetiche.

[...] o que acontece é que a Assistência Social, originalmente uma política mediadora e articuladora, parece assumir a condição de política estruturadora. E mais, passa a se constituir numa ideologia que legitima a relação pobreza versus Assistência Social, como passiviza a sociedade (MOTA, 2011, p. 69).

A partir de 2004 principalmente após a implantação do SUAS houve um crescimento da Assistência Social em todo o Brasil, com ênfase nos programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), PROJOVEM, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

No que se refere ao financiamento da Assistência Social houve uma elevação dos gastos decorrente de programa de transferência de renda, como o Bolsa-Família, além do aumento quantitativo do Benefício de Prestação Continuada (BPC) decorrente da redução do limite de idade para acesso e da evolução real do salário mínimo. Até o mês de julho de 2017, 12.740.640 famílias foram beneficiárias do Bolsa Família, 2.455.711 de pessoas com deficiência e 1.987.894 idosos que recebiam o BPC (MDSA, 2017).

Podemos perceber que apesar das tensões que perpassam essa política houve um aumento no número de CRAS e CREAS em todo o Brasil. Em 2010 existiam 7.038 CRAS e em 2017 são 8292. O número de CREAS em 2010 eram 2.155 e em 2017 são 2.577 unidades (BRASIL, 2018). A compilação dos dados mostra não somente o crescimento dos equipamentos públicos, mas também a ampliação da proteção social básica e especial em todo o país.

Tabela 21 – Quantidade de CREAS por porte de Município.

	<b>Quant. de CREAS</b>	<b>%</b>
Pequeno I	761	29,5%
Pequeno II	982	38,1%
Médio	326	12,7%
Grande	373	14,5%
Metrópole	135	5,2%
<b>Total</b>	<b>2.577</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: BRASIL - MDSA, Censo SUAS 2017, 2018.

Tabela 22 – Localização dos CREAS.

	<b>Quant. de CREAS</b>	<b>%</b>
Urbano Central	2.078	80,6%
Urbano Periférico	492	19,1%
Rural	7	0,3%
<b>Total</b>	<b>2.577</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: BRASIL - MDSA, Censo SUAS 2017, 2018.

Tabela 23 – Tipo de CREAS.

	<b>Quant. de CREAS</b>	<b>%</b>
Municipal	2.549	98,9%
Regional	28	1,1%
<b>Total</b>	<b>2.577</b>	<b>100,0%</b>

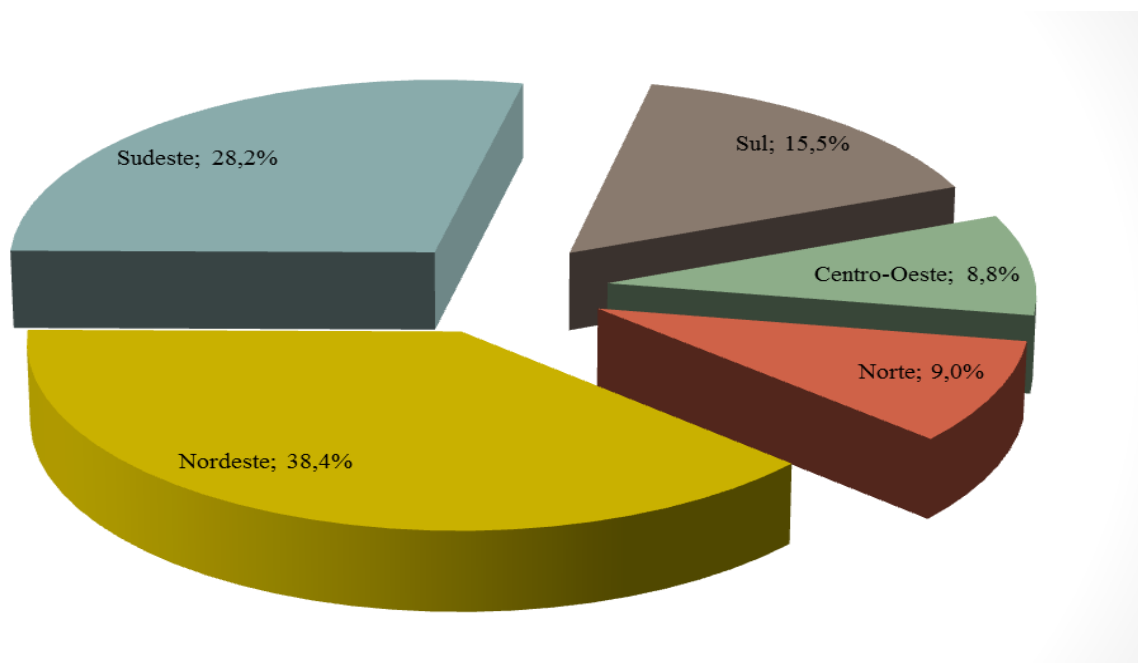
Fonte: BRASIL - MDSA, Censo SUAS 2017, 2018.

Tabela 24 – Quantidade de CREAS por região

Região	Qtde CREAS	Percentual
Norte	227	9,0%
Nordeste	967	38,4%
Sudeste	712	28,2%
Sul	392	15,5%
Centro-Oeste	223	8,8%
<b>Total</b>	<b>2.521</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: BRASIL – MDSA, CENSO SUAS 2016, 2018.

Gráfico 10 – Quantidade de CREAS por região



Fonte: BRASIL – MDSA, CENSO SUAS 2016, 2018.

A despeito da potencialização da política de assistência social no Brasil, é necessário colocar de que forma tem se dado a intervenção nos equipamentos públicos localizados nos territórios que atendem famílias e indivíduos na perspectiva do convívio sociofamiliar e comunitário. Deve-se ter presente que tipo de ação socioeducativa está sendo realizada no âmbito dessa política, ao operar na lógica da vulnerabilidade e exclusão.

Nesse contexto, temos que permanecer na contracorrente e sustentar a defesa e a reafirmação de direitos e políticas sociais capazes de cimentar as condições econômicas, sociais e políticas que contribuam para construir as vias da igualdade, num processo que não se esgota na garantia da cidadania burguesa. De fato, a cidadania é um valor estratégico. Sabemos que o seu alargamento não acaba com as desigualdades sociais, mas temos que radicalizar na luta pela cidadania, como requisito para a consolidação da democracia em um país periférico como o Brasil. A nossa concepção de cidadania pressupõe instituir direitos que se pautem nos seguintes princípios: universalização de acessos, orçamento redistributivo e estruturação radicalmente democrática, descentralizada e participativa, de modo a socializar a participação política.

#### 4. A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIO ABERTO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nesse capítulo, apresentamos o contexto da implementação das MSE em MA no Espírito Santo, tendo como período de referência o ano de 2006, visto que nesse ano foi aprovada a Resolução nº 119, do CONANDA, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE dando início à regulamentação do sistema socioeducativo em âmbito federativo. O SINASE foi uma construção coletiva de diversos setores governamentais e não governamentais participantes dos debates em torno do Sistema de Garantia de Direito infanto-juvenil. Inicialmente apresentamos alguns dados da realidade socioeconômica do Estado que podem contribuir para a interpretação e análise da realidade social.

##### 4.1. Breve Contextualização do Estado do Espírito Santo

O estado do Espírito Santo possui 78 municípios e uma população estimada para o ano de 2017 de 4.016.356 habitantes, distribuídos em uma área de 46.089,390 km<sup>2</sup>. Limita-se ao norte com o estado da Bahia, ao sul com o estado do Rio de Janeiro, a oeste com o estado de Minas Gerais e ao leste com o Oceano Atlântico (IBGE, 2017).

O governo estadual promoveu mudanças na geografia regional do Espírito Santo alterando a sua divisão regional em 10 Microrregiões<sup>63</sup> de planejamento, conforme a Lei 9.768 de 28/12/2011 (dispõe sobre a definição das Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no estado do Espírito Santo). A alteração do agrupamento dos municípios que era de 12 microrregiões estava em vigor há quase duas décadas. A justificativa do governo do Estado para essa mudança foi no sentido de contribuir para a melhor distribuição dos

---

<sup>63</sup> Divisão Regional do Espírito Santo: **1 – Metropolitana:** Cariacica, Serra, Vitória, Viana, Vila Velha, Fundão e - Guarapari; **2- Central Serrana:** Itaguaçu, Itarana, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibáe, Santa Teresa; **3 – Sudoeste Serrana:** Afonso Claudio, Brejetuba, Conceição do Castelo, Domingos Martins, Laranja da Terra, Marechal Floriano e Venda Nova do Imigrante; **4 – Litoral Sul:** Alfredo Chaves, Anchieta, Iconha, Piúma, Itapemirim, Rio Novo do Sul, Marataízes e Presidente Kennedy; **5 – Central Sul:** Cachoeiro de Itapemirim, Vargem Alta, Castelo, Atílio Vivacqua, Mimoso do Sul, Muqui, Apiacá e Jerônimo Monteiro; **6 – Caparaó:** Divino São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Guaçuí, Ibitirama, Muniz Freire, Irupi, São José do Calçado, Alegre, Bom Jesus do Norte, Iúna e Ibatiba; **7 – Rio Doce:** Aracruz, Ibirapu, João Neiva, Linhares, Rio Bananal e Sooretama; **8 – Centro-Oeste:** Alto Rio Novo, Baixo Guandu, Colatina, Pancas, Governador Lindenberg, Marilândia, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, Vila Valério e São Roque do Canaã; **9 – Nordeste:** Conceição da Barra, Pedro Canário, São Mateus, Montanha, Mucurici, Pinheiros, Ponto Belo, Jaguaré e Boa Esperança; **10 – Noroeste:** Água Doce do Norte, Barra de São Francisco, Ecoporanga, Mantenópolis, Vila Pavão, Águia Branca e Nova Venécia.

investimentos nas áreas sociais e pela necessidade de tornar equilibrado o crescimento de todas as regiões.

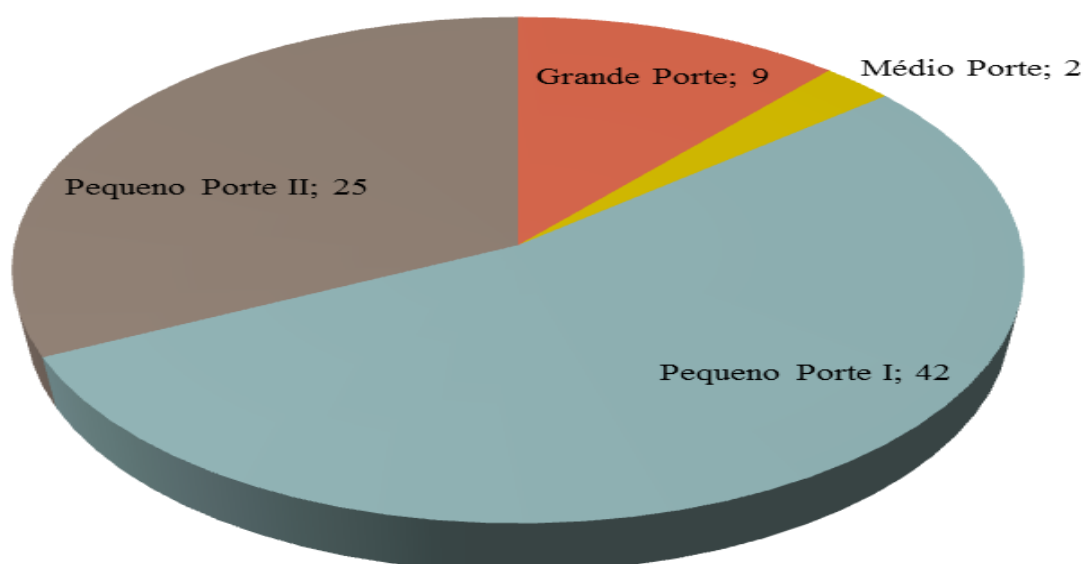
Figura 2 – Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no estado do Espírito Santo.



Fonte: Secretaria Estadual de Economia e Planejamento, [s.d].

A população economicamente ativa do Estado estava distribuída da seguinte forma: 1.741.000 habitantes viviam na zona urbana e 309.000 na zona rural (PNAD/IBGE, 2015). A estimativa da população para os 10 municípios mais populosos do Espírito Santo em 2017 são: Serra (502.618), Vila Velha (486.388), Cariacica (387.368), Vitória (363.140), Cachoeiro de Itapemirim (211.649), Linhares (169.048), São Mateus (128.449), Colatina (124.525), Guarapari (123.166) e Aracruz (98.393). Ainda segundo o IBGE (2017), dos 78 municípios do Estado, 66 têm população com menos de 50.000 habitantes e 40 menos de 20.000 habitantes, como pode ser verificado no Gráfico 11 (42 municípios são de pequeno porte I; 25 municípios são de pequeno porte II; 2 municípios são de médio porte e apenas 9 municípios são de grande porte).

Gráfico 11 – Quantidade de municípios de acordo com seu porte



Fonte: IBGE, 2017.

Tabela 25 – Municípios do Espírito Santo de Grande Porte

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	POPULAÇÃO ESTIMADA 2016
Cachoeiro de Itapemirim	189.889	211.649
Cariacica	348.738	387.368
Colatina	111.788	124.525
Guarapari	105.286	123.166
Linhares	141.306	169.048
São Mateus	109.028	128.449
Serra	409.267	502.618
Vila Velha	414.586	486.388
Vitória	327.801	363.140

Fonte: IBGE, 2017.

Tabela 26 – Municípios do Espírito Santo de Médio Porte

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	POPULAÇÃO ESTIMADA 2016
Aracruz	81.832	98.393
Viana	65.001	76.776

Fonte: IBGE, 2017.

Tabela 27 – Municípios do Espírito Santo de Pequeno Porte I (continua)

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	POPULAÇÃO ESTIMADA 2016 (1)
Água Doce do Norte	11.771	11.958
Águia Branca	9.519	10.075
Alfredo Chaves	13.955	15.029
Alto Rio Novo	7.317	7.979
Apiacá	7.512	7.928
Atilio Vivacqua	9.850	11.335
Boa Esperança	14.199	15.390
Bom Jesus do Norte	9.476	10.215
Brejetuba	11.915	12.797
Conceição do Castelo	11.681	12.856
Divino de São Lourenço	4.516	4.630
Dores do Rio Preto	6.397	6.920
Fundão	17.025	20.376
Governador Lindenberg	10.869	12.444
Ibiraçu	11.178	12.471
Ibitirama	8.957	9.379
Iconha	12.523	13.904
Irupi	11.723	13.240



Itaguaçu	14.134	14.822
Itarana	10.881	11.259
Jerônimo Monteiro	10.879	11.957
João Neiva	15.809	17.096
Laranja da Terra	10.826	11.447
Mantenópolis	13.612	15.272
Marechal Floriano	14.262	16.339
Marilândia	11.107	12.479
Montanha	17.849	19.309
Mucurici	5.655	5.873
Muniz Freire	18.397	18.826
Muqui	14.396	15.717
Piúma	18.123	21.030
Ponto Belo	6.979	7.826
Presidente Kennedy	10.314	11.396
Rio Bananal	17.530	19.321
Rio Novo do Sul	11.325	12.070
Santa Leopoldina	12.240	12.887
São Domingos do Norte	8.001	8.764
São José do Calçado	10.408	11.024
São Roque do Canaã	11.273	12.483

(conclusão)

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	POPULAÇÃO ESTIMADA 2016 (1)
Vila Pavão	8.672	9.414
Vila Valério	13.830	14.677

Fonte: IBGE, 2017.

Tabela 28 – Municípios do Espírito Santo de Pequeno Porte II

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	POPULAÇÃO ESTIMADA 2016 (1)
Afonso Cláudio	31.091	32.407
Alegre	30.768	32.175
Anchieta	23.902	28.091
Baixo Guandu	29.081	31.633
Barra de São Francisco	40.649	44.946
Castelo	34.747	38.070
Conceição da Barra	28.449	31.353
Domingos Martins	31.847	34.589
Ecoporanga	23.212	24.243
Guaçuí	27.851	30.946
Ibatiba	22.366	25.567
Itapemirim	30.988	34.585
Iúna	27.328	29.743
Jaguare	24.678	29.150
Marataízes	34.140	38.301
Mimoso do Sul	25.902	27.369
Nova Venécia	46.031	50.647
Pancas	21.548	23.559
Pedro Canário	23.794	26.336
Pinheiros	23.895	26.863
Santa Maria de Jetibá	34.176	39.396
Santa Teresa	21.823	23.882
São Gabriel da Palha	31.859	36.858
Sooretama	23.843	28.509
Venda Nova do Imigrante	20.447	24.165

Fonte: IBGE, 2017.

Quase metade da população, 1.884.096 está localizada nos municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) <sup>64</sup>, formada pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

Considerando os dados dos indicadores socioeconômicos mais utilizados para caracterizar o grau de desenvolvimento de países e regiões, ou seja, o Índice de

<sup>64</sup> A RMGV foi constituída pela Lei Complementar estadual 58, de 21.02.1995, quando era conhecida como Região Metropolitana de Vitória (RMV) e posteriormente modificada em 1999 e 2001, quando incorporou, respectivamente, os municípios de Guarapari e Fundão, passando a se chamar Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). A população do estado está distribuída de maneira desigual, sendo que seis municípios (Vila Velha, Cariacica, Cachoeiro de Itapemirim, Colatina e Linhares) concentram mais de 45% da população do Espírito Santo.

Desenvolvimento Humano (IDH), o PIB *per capita* e o percentual de pessoas pobres em relação à população total, verificaremos que o Espírito Santo teve um importante desenvolvimento se comparado ao grau de desenvolvimento de outros estados brasileiros. A Tabela 29 mostra a relação dos estados brasileiros segundo o IDH, em que o Espírito Santo apresenta o índice de 0,740 no ano de 2010, ficando na 7ª. colocação do ranking, atingindo um importante desenvolvimento humano referente a esse critério, considerado alto se comparado às demais unidades da federação.

Tabela 29 – Classificação das unidades da federação por IDH-M (2010)

Posição	Unidades Federativas	Em 2010	Em 2000
1	Distrito Federal	0,824	0,725
2	São Paulo	0,783	0,702
3	Santa Catarina	0,774	0,674
4	Rio de Janeiro	0,761	0,664
5	Paraná	0,749	0,650
6	Rio Grande do Sul	0,746	0,664
<b>7</b>	<b>Espírito Santo</b>	<b>0,740</b>	<b>0,640</b>
8	Goiás	0,735	0,615
9	Minas Gerais	0,731	0,624
10	Mato Grosso do Sul	0,729	0,613
11	Mato Grosso	0,725	0,601
12	Amapá	0,708	0,577
13	Roraima	0,707	0,598
14	Tocantins	0,699	0,525
15	Rondônia	0,69	0,537
16	Rio Grande do Norte	0,684	0,552
17	Ceará	0,682	0,541
18	Amazonas	0,674	0,515
19	Pernambuco	0,673	0,544
20	Sergipe	0,665	0,518
21	Acre	0,663	0,517
22	Bahia	0,66	0,512
23	Paraíba	0,658	0,506

Fonte: PNUD, Ipea e FJP, 2010.

A Tabela 30 confirma uma determinada evolução do IDH no Espírito Santo entre o período de 1991 a 2010 que era de 0,505 no ano de 1991 e passou para 0,740 em 2010. O IDH do Brasil era de 0,493 e chegou a 0,727 para o mesmo período. Essas taxas correspondem a um crescimento de 46,53% para o Espírito Santo e 47% para o País. A melhoria no IDH do Espírito Santo correu devido à dimensão da Longevidade cujo índice foi

de 0,835, seguida pelo de Renda, de 0,743, e de Educação, com patamar de 0,653(PNUD, 2016).

Tabela 30 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Estado - Espírito Santo.

<b>IDHM e componentes</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>IDHM Educação</b>	0,304	0,491	0,653
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	30,17	40,76	55,23
% de 5 a 6 anos na escola	37,12	70,13	90,98
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	46,59	70,59	87,09
% de 15 a 17 anos com fundamental completo			
Razão entre a população de 15 a 17 anos de idade que concluiu o ensino fundamental, em qualquer de suas modalidades (regular seriado, não seriado, EJA ou supletivo), e o total de pessoas nesta faixa etária, multiplicada por 100.	23,72	47,05	61,27
% de 18 a 20 anos com médio completo	14,6	27,86	44,93
<b>IDHM Longevidade</b>	0,686	0,777	0,835
Esperança de vida ao nascer	66,17	71,64	75,1
<b>IDHM Renda</b>	0,619	0,687	0,743
Renda per capita	377,38	574,17	815,43

Fonte: PNUD, Ipea e FJP, 2010.

A renda per capita média do Estado teve um crescimento de 116,08% nos últimos 20 anos, passando de R\$ 377,38 em 1991, para R\$ 574,17 em 2000 e, para R\$ 815,43 em 2010. Esse dado corresponde a uma taxa de média de crescimento anual de 4,14% no referido período. Com relação a proporção de pessoas pobres com renda domiciliar per capita inferior a R\$140,00 (2010) foi em 1991 de 39,34%, passando para 22,81% em 2000 e para 9,53% em 2010. No referido período, podemos perceber que houve uma evolução da desigualdade de renda verificada através do Índice Gini<sup>65</sup>, que era de 0,60 no ano de 1991, permanecendo 0,60 em 2000, passando para 0,56 em 2010.

<sup>65</sup> Índice Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Significa a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade e o número 1 representa total desigualdade.

Entre os anos 2005 e 2015 houve uma redução da desigualdade na distribuição de renda no Espírito Santo, na Região Sudeste e no Brasil. No Espírito Santo houve um aumento da concentração de renda entre os anos 2008 e 2009 e entre 2014 e 2015 (IJSN, 2016).

O indicador possui trajetória e nível bastante próximos quando se considera de forma separada a renda dos homens e mulheres, tendência interrompida nos anos 2014 e 2015, nos quais se observa um aumento da concentração de renda entre as mulheres (0,495 e 0,496) comparativamente ao ano de 2013 (0,490), ao passo que a desigualdade de renda entre os homens que estava em queda, manteve-se estável (0,479). Em 2015, entre as pessoas que se autodeclararam de cor ou raça preta/parda, a concentração de renda reduziu de 0,458 (2014) para 0,450. Entre 2005 e 2015, apenas em 2011, os domicílios situados em áreas rurais não apresentaram uma distribuição da renda menos desigual do que os domicílios localizados nas áreas urbanas. Em 2015, comparativamente a 2014, a desigualdade de renda diminuiu nas áreas rurais (de 0,415 para 0,385) e manteve-se estável nas áreas urbanas (0,490).

Tabela 31 – Lista de Unidades Federativas por PIB per capita

Posição	Unidades Federativas	PIB per capita em R\$ (2014)	Razão UF / Brasil
1	Distrito Federal	69.216,80	2,4
2	São Paulo	42.197,87	1,5
3	Rio de Janeiro	40.767,26	1,4
4	Santa Catarina	36.055,90	1,3
<b>5</b>	<b>Espírito Santo</b>	<b>33.148,56</b>	<b>1,2</b>
6	Rio Grande do Sul	31.927,16	1,1
7	Paraná	31.410,74	1,1
8	Mato Grosso	31.396,81	1,1
9	Mato Grosso do Sul	30.137,58	1,1
10	Goiás	25.296,60	0,9
11	Minas Gerais	24.917,12	0,9
12	Amazonas	22.373,36	0,8
13	Roraima	19.608,40	0,7
14	Rondônia	19.462,61	0,7
15	Amapá	17.845,34	0,6
16	Tocantins	17.495,94	0,6
17	Acre	17.034,15	0,6
18	Sergipe	16.882,71	0,6
19	Pernambuco	16.722,05	0,6
20	Rio Grande do Norte	15.849,33	0,6
21	Pará	15.430,53	0,5
22	Bahia	14.803,95	0,5
23	Ceará	14.255,05	0,5
24	Paraíba	13.422,42	0,5

Fonte: Pnad, 2015.

O Espírito Santo apresentou a menor taxa de pobreza se comparado aos outros estados da Região Sudeste em 2015. No período referente a 2005 e 2015, houve uma diminuição do percentual de pobreza de 22,8% para 8,8% (IJSN, 2016). Entretanto, em 2015 a taxa de pobreza teve um aumento de 1,3 p.p. em relação a 2014, passando de 7,5% para 8,8%. Nesse mesmo período, a pobreza aumentou 1,8 p.p. no Brasil.

São consideradas abaixo da linha da pobreza pessoas que detêm renda mensal abaixo de R\$ 288. Na linha da extrema pobreza, estão as pessoas cuja renda não ultrapassa R\$ 144. Na análise dos dados de extrema pobreza, no Espírito Santo, em 2014, 1,7% dos capixabas estava em situação de extrema pobreza. Em 2015, o número saltou para 3% (IJSN, 2016).

A renda per capita dos capixabas aumentou consideravelmente entre os anos de 2005 e 2015, passando de R\$ 780,81 para R\$ 1.052,36. Na comparação de 2015 com o ano anterior,

houve queda de -8,9%. Entre os estados do Sudeste, o Espírito Santo foi seguido de São Paulo com -8,8%, Rio de Janeiro com 6,5% e Minas Gerais com -4,3% (IDEM, 2015).

A pobreza no Espírito Santo, que mantinha uma tendência de redução ao longo da última década, apresentou um segundo aumento em 2015. O outro ocorreu em 2013. A situação de extrema pobreza também seguiu a mesma tendência, diante da crise econômica enfrentada pelo país.

Mesmo apresentando no conjunto um cenário positivo com relação aos índices econômicos e sociais, principalmente se em comparação às demais unidades federativas, quando se trata da questão da violência praticada principalmente contra a população jovem do sexo masculino, negra e pobre, os dados ainda são desalentadores. O Espírito Santo esteve durante anos nos primeiros lugares entre os estados mais violentos do país, sendo que nos anos de 2009 a 2012, ocupava os segundos lugares no ranking. Entretanto, Segundo os dados do Atlas da Violência 2018, produzido pelo Ipea e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), o Estado reduziu em 37,2% o número de assassinatos entre 2006 e 2016 ocupando atualmente a 19ª posição no ranking da violência e o mesmo índice caiu 28% em 10 anos (e 14,8%, entre 2015 e 2016).

A maioria das vítimas no Espírito Santo é determinada pela sua cor de pele, visto que a taxa de morte de negros era 4,5 vezes maior do que as dos não negros. Mesmo que o Estado tenha apresentado índices considerados altos, verificamos que houve uma diminuição nos homicídios envolvendo jovens, negros e mulheres. No caso dos jovens que estavam na faixa etária de 15 a 29 anos, houve 71,5 mortes a cada 100 mil habitantes no Estado no ano de 2016, sendo a taxa nacional de 65,5, ficando o Estado na 12ª. posição no ranking de jovens assassinados no país (ATLAS DA VIOLÊNCIA 2018). As tabelas x e y apresentam as séries históricas das taxas de homicídios de negros por 100 mil e taxas de homicídios por 100 mil jovens na faixa etária de 15-29 anos de idade no Brasil – ES no período de 2006 a 2016. Nestas tabelas podemos verificar que o Estado esteve liderando os rankings de homicídios praticados contra a população pobre, negra e principalmente jovem, uma realidade de verdadeiro extermínio dessas populações.

Quadro 12 – Taxa de homicídios de negros por 100 mil (2006 a 2016). Taxa de Homicídio por 100 mil Habitantes

<b>ANOS</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>BRASIL</b>	32,7	32,4	33,7	34,3	36,5	35,1	36,7	36,7	38,5	37,7	40,2
<b>ES</b>	55,6	59,9	61,6	64,2	64,8	55,6	59,1	56,4	56,7	51,3	42,3
<b>Ranking de violência do ES</b>	3º.	2º.	3º.	2º.	2º.	3º.	2º.	3º.	4º.	8º.	13º.

Fonte: Atlas da Violência, 2018. A autora.

Quadro 13 – Taxa de homicídios por 100 mil jovens na faixa etária de 15-29 anos de idade (2006 a 2016)

<b>ANOS</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Brasil</b>	52,5	50,8	53,3	54,0	54,6	53,5	58,9	59,3	62,9	60,9	65,5
<b>Espírito Santo</b>	99,8	101,9	112,1	117,0	104,1	101,0	97,5	99,3	96,8	83,8	71,5
<b>Ranking de violência do ES</b>	4º.	3º.	3º.	2º.	2º.	2º.	2º.	3º.	5º.	9º.	12º.

Fonte: Atlas da Violência, 2018.

No mês de fevereiro de 2017, o Espírito Santo viveu provavelmente a maior crise em seu sistema de segurança pública com a paralisação da Polícia Militar que duraram 21 dias. O movimento grevista se fechou nos quartéis e reivindicava a correção dos salários dos policiais militares pela inflação do período, bem como o retroativo ao ano de 2010, afirmando não terem tido reajuste de salários desde aquela época. As fontes oficiais noticiaram que neste período ocorreram 135 homicídios, entretanto, esse número é controverso, sendo que segundo o Sindicato dos Policiais Civis do ES, 215 pessoas sofreram morte violentas entre os dias 3 a 24 de fevereiro. Foram assassinados 48 jovens de até 18 anos, sendo 42 egressos do sistema socioeducativo. Entre os mortos, também estavam usuários de drogas ilegais, pessoas com



antecedentes criminais, vítimas de balas perdidas, pessoas com deficiência, um policial civil e o presidente do Sindicato dos Rodoviários do município de Guarapari. O município de Serra foi o que teve o maior número de assassinatos (50). Segundo A OAB/ES, 90% dos mortos eram constituídos de homens, a maioria na faixa etária de 17 a 20 anos de idade e morreram vítimas de disparos de armas de fogo. Para a Secretaria de Segurança Pública o ocorrido foi considerado um fato atípico causado pelo movimento da Polícia Militar no estado. Porém, segundo o Sindicato dos Policiais Civis os fatos ocorridos refletiram a falta de investimentos e valorização dos agentes de segurança pública capixaba.

O Quadro apresenta dados comparativos aos anos de 2016 e 2017, relativos ao número de assassinatos ocorridos no estado. Apenas os meses de maio, setembro e dezembro de 2017 registraram queda no número de assassinatos e o mês de abril se destaca pelo aumento em 36 homicídios. Os dados apresentados demonstram um crescimento de 18,8% (222) homicídios a mais no ano de 2017 no estado em comparação a 2016.

Quadro 14 – Total de assassinatos no ES de janeiro a dezembro (2016-2017)

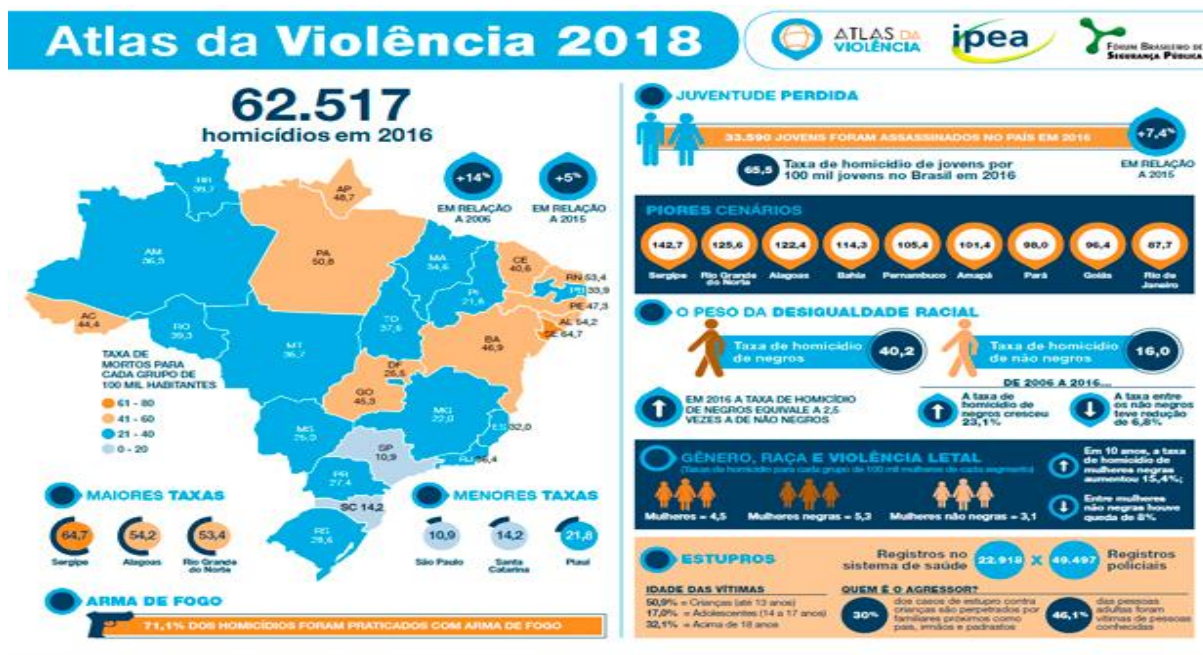
Meses	Número de homicídios	
	2016	2017
Janeiro	94	97
Fevereiro	122	229
Março	114	129
Abril	97	133
Maiο	100	97
Junho	78	98
Julho	90	92
Agosto	105	114
Setembro	102	91
Outubro	93	114
Novembro	79	106
Dezembro	107	103
<b>Total</b>	1.181	1.403 (+18,8%)

Fonte: Sindipol/ES, 2018.

Com relação ao Brasil, o Atlas da Violência 2018 demonstrou que em 2016, o país alcançou a marca histórica de 62.517 homicídios, segundo informações do Ministério da

Saúde (MS) equivalendo a uma taxa de 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes. Apenas nos últimos dez anos, 553 mil pessoas foram assassinadas no Brasil. Os dados mostram que na análise da evolução dos homicídios ocorridos no país na última década houve uma grande heterogeneidade entre os estados em que a variação das taxas foi de 56,7% (São Paulo), a +256,9% (Rio Grande do Norte). Os estados do Nordeste e do Norte são os que apresentaram as maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes no país: Sergipe (64,7), Alagoas (54,2), Rio Grande do Norte (53,4), Pará (50,8), Amapá (48,7), Pernambuco (47,3) e Bahia (46,9). Na análise dos dados relativos a violência contra jovens vemos uma realidade gravíssima visto que os homicídios correspondem a 56,5% da causa de óbitos entre homens na faixa etária entre 15 e 19 anos. Quando considerados os jovens entre 15 e 29 chega-se a uma taxa de homicídio por 100 mil habitantes de 142,7, ou uma taxa de 280,6, se considerarmos apenas a subpopulação de homens jovens. O estudo analisou também as desigualdades das mortes violentas por raça/cor ocorrida nos últimos dez anos mostrando que a taxa de homicídios de pessoas não negras diminuiu 6,8%, entretanto, a taxa de vitimização da população negra aumentou 23,1%. Assim, constatou-se que em 2016, a taxa de homicídio para a população negra foi de 40,2, e o mesmo indicador para o resto da população foi de 16, podendo-se concluir que 71,5% das pessoas que são assassinadas a cada ano no Brasil são pretas ou pardas (ATLAS DE VIOLÊNCIA, IPEA E FBSP, 2018). A figura X demonstra em resumo os números da tragédia brasileira.

Figura 3 – Atlas da violência interativo (2018)



Fonte: Atlas da Violência, 2018.

Os homicídios envolvendo jovens, principalmente, os jovens negros, do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos é uma questão que há muito tempo se constitui como de saúde pública e de grave violação aos direitos humanos. Esses jovens são cotidianamente expostos a situações de violência relacionadas a um conjunto complexo de aspectos estruturantes que envolvem causas socioeconômicas, processos ideológicos e culturais, que tem origem nas representações negativas acerca da população negra (WASELFISZ, 2013).

São dados alarmantes, que como muitas pesquisas já comprovaram, as vítimas dessa violência tem idade, cor, sexo, endereço e classe social, ou seja, essa tragédia tem envolvido especialmente jovens, pobres, negros e moradores das periferias. “[...] o Brasil vive as consequências de uma guerra inexistente e, mais que qualquer outro, determinado setor social está pagando com a vida o preço dessa tragédia. Este processo pode ser descrito, sem qualquer exagero retórico, como genocídio: um genocídio paradoxal, autofágico e fratricida (ATHAYDE, Celso...et al, 2005, p.247).

O próximo item será abordado o papel do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES), enquanto órgão responsável pela Política Estadual de Atendimento das Medidas Socioeducativas no Estado, na aplicação das normas legais para a

implantação/implementação das Medidas de Prestação de Serviço à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA junto aos Municípios do estado do Espírito Santo desde 2005.

#### **4.2. O IASES e a gestão do Sistema Socioeducativo do Espírito Santo**

No Espírito Santo, como foi explicitado anteriormente, o IASES é o órgão responsável pela formulação, implementação e manutenção do sistema de atendimento das medidas socioeducativas ao adolescente em conflito com a lei. O órgão passou por algumas mudanças na estrutura administrativa desde sua criação em 1967, na época com a denominação de Fundação Espírito-Santense do Bem-Estar do Menor (FESBEM), como órgão da Secretaria de Serviços Sociais com a finalidade de executar a Política Estadual de Atendimento ao Menor no Espírito Santo. No ano de 1980, o órgão foi reestruturado passando a denominar-se Instituto Espírito-Santense do Bem Estar do Menor (IESBEM). Em 1999, a Lei Complementar n. 162/99, alterou novamente o nome da instituição que passou a ser denominado Instituto da Criança e do Adolescente do Espírito Santo (ICAES).

No ano de 2005 a instituição passou novamente por outra reestruturação administrativa, com o fim de atender à normativa prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/90), quando foi criada a Gerência de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (GMSE em MA). O governo do Estado, com base na da Lei Complementar nº. 314 de 03/01/2005 reformulou a estrutura organizacional básica do anterior Instituto da Criança e do Adolescente (ICAES) passando a instituição a denominar-se Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASES). O IASES é uma entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia administrativa e financeira vinculado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH, criada através da Lei Complementar Nº 830/2016, a qual compete articular e executar ações de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos, no âmbito do estado do Espírito Santo, em diversas áreas dentre as quais a de crianças, adolescentes e da juventude. Até o mês de julho de 2016, o IASES esteve vinculado a Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS que tem a sua gestão voltada especialmente para as unidades prisionais. Há tempos houve por parte dos movimentos populares e dos operadores do SGD no sentido da desvinculação do IASES da SEJUS, já que conforme prevê a Resolução 119 do CONANDA, “Os órgãos gestores do Sistema Socioeducativo, de natureza público-estatal, devem estar vinculados, necessariamente, a área responsável pela Política de Direitos Humanos” (SINASE, 2006), estabelecendo com clareza o local e área responsável por essa política.

Dessa forma, com a transferência do IASES para a Secretaria Estadual de Direitos Humanos há uma expectativa que essa vinculação contribua para a efetivação das legislações pertinentes, e para reafirmar o compromisso ético com a garantia dos Direitos Humanos de crianças, adolescentes e jovens do Estado.

O IASES vem passando por reestruturações, reorganização dos processos de trabalho, elaboração de documentos norteadores do trabalho socioeducativo como o Projeto Político Pedagógico Institucional (PPPI) em 2013, o Planejamento Estratégico 2015-2020, o Plano de Atendimento Socioeducativo do Estado do Espírito Santo 2015-2024, documentos que indicam a necessidade de estruturação e aprimoramento dos processos de formação dos seus servidores.

A mais recente reestruturação do IASES foi formalizada através do Decreto nº. 3.593 – R de 11 de março de 2016 que alterou entre outras coisas a nomenclatura da Gestão de Meio Aberto que passou a denominar-se Gerência Técnica – Subgerência de Liberdade Assistida, Prestação de Serviço à Comunidade e Egresso – SUBLAPSCE. A competência da Gerência Técnica é atuar em articulação com a Secretaria Estadual de Assistência Social, Secretarias Municipais de Assistência Social, Poder judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e demais entidades da sociedade civil implementar ações de fomento às medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC) e atendimento ao egresso e seus familiares estabelecendo como atribuições: auxiliar no planejamento e fomento para elaboração dos Programas de Atendimento em Meio Aberto, Abordagem Familiar e Comunitária e Egressos do IASES; auxiliar no planejamento, coordenação e implementação do Programa Institucional de Formação Inicial e Continuada do IASES; e coordenar o desenvolvimento de estudos, pesquisas, projetos de extensão, diretrizes de coletas de dados e do processamento de informações do sistema socioeducativo (IASES, 2016).

Em se tratando da Subgerência de Liberdade Assistida, Prestação de Serviço à Comunidade e Egresso – SUBLAPSCE foi estabelecida as seguintes atribuições: auxiliar na articulação e orientação aos municípios no fomento das medidas socioeducativas em meio aberto, bem como no encaminhamento dos adolescentes liberados das Unidades Socioeducativas; coordenar e fomentar o Programa Institucional de Meio Aberto, o Programa Institucional de Abordagem Familiar e Comunitária e o Programa de Egressos do IASES (IASES, 2016).

O Espírito Santo possui atualmente treze Unidades Socioeducativas<sup>66</sup>, sendo: 04 Unidades de Internação Provisória Masculina (UNIP I, UNIP II, UNIP SUL, UNIP NORTE); 05 Unidades de Internação Masculinas (UNIS, CSE, UNIS NORTE, UNIS SUL, UNIMETRO); uma Unidade de Internação Feminina (UFI), que executa Atendimento Inicial, Internação Provisória e Internação; duas Casas de Semiliberdade (Serra e Vila Velha) e um Centro Integrado de Atendimento Socioeducativo (CIASE). A maioria das unidades estava com número excedente de adolescentes, numa relação geral de 39% adolescente/vaga com exceção da UNIS e do CSE. No caso concreto da internação existia o dobro de adolescentes em relação à capacidade de vagas (ESPÍRITO SANTO, IASES, 2015). A Figura 4 apresenta a evolução das Unidades/Programas de atendimento em meio fechado do IASES, desde o ano de 2005 a 2014.

---

<sup>66</sup> Unidade de Internação Provisória I (**UNIP I**); Unidade de Internação Provisória II (**UNIP II**); Unidade de Internação Socioeducativa (**UNIS**); Unidade Feminina de Internação (**UFI**); Centro Socioeducativo de Atenção ao Adolescente em Conflito com a Lei (**CSE**); Unidade de Internação Metropolitana (**UNIMETRO**); Centro Integrado de Atendimento Socioeducativo (**CIASE**); Unidade de Internação Provisória Norte (**UNIP Norte**); Unidade de Internação Norte (**UNIS Norte**); Unidade de Internação Provisória Sul (**UNIP Sul**); Unidade de Internação Sul (**UNIS Sul**); Casa de Semiliberdade I – Vila Velha; Casa de Semiliberdade I – Serra.

Figura 4 – Evolução das Unidades/Programas de atendimento em meio fechado do IASES (2005-2014)

Ano	Atendimento Inicial	Internação Provisória	Semiliberdade	Internação	Total
Até 2005	UNAI	UNIP I		UNIS	03
2006				UFI	04
2008		UNIP II	Casa de Semiliberdade em Vila Velha		06
2009				CSE	07
2011		UNIP NORTE UNIP SUL		UNIMETRO UNIS NORTE UNIS SUL	12
2013			Casa de Semiliberdade na Serra		13
2014	CIASE				14

UNAI – Unidade de Atendimento Inicial  
 UNIP – Unidade de Internação Provisória  
 UNIS – Unidade de Internação Masculina  
 UFI – Unidade de Internação Feminina  
 CSE – Centro Socioeducativo

UNIMETRO – Unidade Regional de Internação Metropolitana  
 CIASE – Centro Integrado de Atendimento Socioeducativo

Fonte: IASES, 2014.

A Figura 5 apresenta os números dos adolescentes atendidos nas Unidades do IASES em 2014, e a relação de vagas x lotação por unidade e programa/medida socioeducativa.

Figura 5 – Adolescentes atendidos nas Unidades do IASES em 2014

Unidades de Atendimento Socioeducativas	Capacidade de Vagas	Ocupação / Programa/Medida Socioeducativa				Total	Excedente	%
		Atendimento Inicial	Internação Provisória	Internação	Internação Sanção			
UNAI	68	-	-	78	-	78	10	15%
UNIP I	60	4	36	90	2	132	72	120%
UNIP II	60	5	32	83	1	121	61	102%
UNIP SUL	60	-	30	31	2	63	3	5%
UNIP NORTE	60	-	53	60	0	113	53	88%
UFI	24	-	6	18	1	25	1	4%
UNIS	60	-	-	60	-	60	0	0%
CSE	70	-	-	70	-	70	0	0%
UNIS NORTE	90	-	-	151	-	151	61	68%
UNIS SUL	90	-	-	92	-	92	2	2%
UNIMETRO	90	-	-	116	-	116	26	29%
<b>Total</b>	<b>732</b>	<b>9</b>	<b>157</b>	<b>849</b>	<b>6</b>	<b>1021</b>	<b>289</b>	<b>39%</b>

Fonte: Núcleo de Informação do Sistema Socioeducativo/IASES  
 Dados extraídos no 16/10/2014  
 Total: Total de Adolescente na Unidade  
 Percentual Excedente: %

Fonte: IASES, 2014.

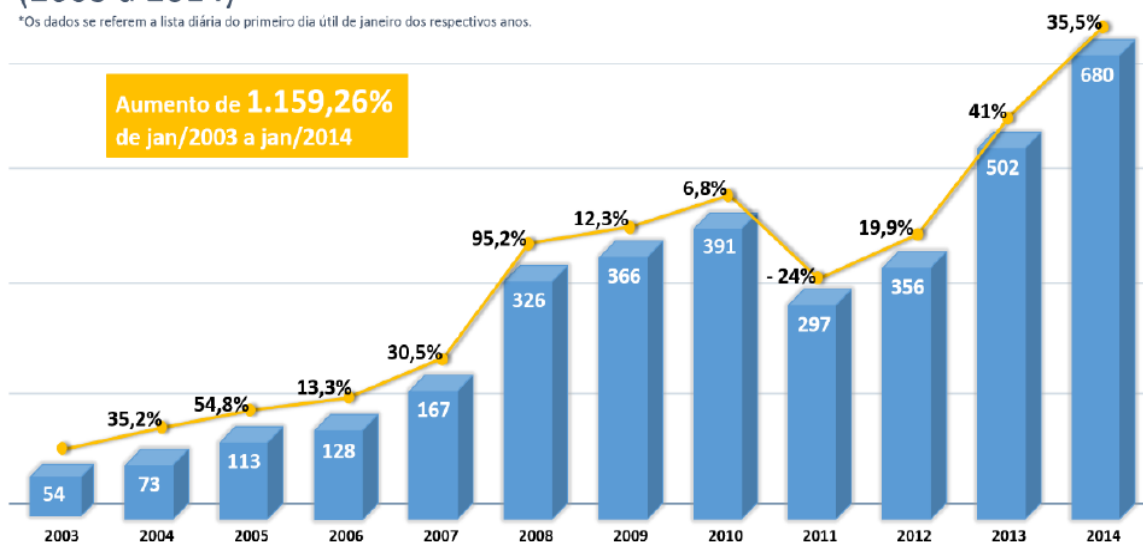
Segundo Levantamento do SINASE 2016, o Espírito Santo tinha 1123 adolescentes nas instituições do Sistema Socioeducativo em meio fechado (Internação, Internação Provisória, Semiliberdade e outros) (BRASIL, 2018). Se comparado ao Levantamento de 2015, verificamos que houve certa diminuição na internação de adolescentes no Estado que foi de 1204 adolescentes em 2015 (- 6,73%).

Em contraposição, a partir da Figura 6, que apresenta a série histórica do número de internações de adolescentes entre os anos de 2003 a 2014, verificamos um aumento de 1.159,26% nessa modalidade de atendimento no Espírito Santo. Eis um dado assustador principalmente se considerarmos que a maioria dos atos infracionais praticados pelos adolescentes atentam contra o patrimônio e, portanto, não se justificaria o encaminhamento destes à MSE de internação, mas sim às MSE-MA (LA e PSC). Assim, podemos entender que tem ocorrido no Estado uma excessiva aplicação da MSE de internação em situações que não a justificam, contrariando as legislações que determinam a prevalência das MSE-MA, pois preservam a convivência dos adolescentes com a família e a comunidade de origem.

Figura 6 – Quantidade de adolescentes cumprindo internação entre 2003 a 2014

### Quantitativo de adolescentes cumprindo internação (2003 a 2014)

\*Os dados se referem a lista diária do primeiro dia útil de janeiro dos respectivos anos.



Fonte: IASES, 2014.

A questão da superlotação das unidades de internação e internação provisória é um constante desafio para o Sistema Socioeducativo em todo território nacional, que espelha a lógica do controle sociopenal e a criminalização dos pobres através do encarceramento. No Espírito Santo não tem sido diferente e, recentemente (agosto /2018), a Defensoria Pública



(DPES) impetrou um habeas corpus coletivo contra a Unidade de Internação Regional Norte, localizada no município de Linhares. A Defensoria Pública identificou naquela Unidade a existência de um conjunto de situações de violação da dignidade da pessoa humana, como a superlotação, a não separação dos internos por idade ou tipo de ato infracional cometido, agressões, maus-tratos e tortura, situações que podem ocasionar rebeliões (CNMP, 2015). A determinação do ministro Luiz Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal (STF) foi que a Unidade de Internação de Linhares reduzisse a superlotação para 119%<sup>67</sup> e que os outros adolescentes internos deveriam ser transferidos para outras unidades que também teriam que manter o mesmo limite de lotação. A Unidade estava com 201 adolescentes internos e com a determinação do STF, o número de internos reduziu para 90.

Diante deste quadro de superlotação das unidades de internação de adolescentes observamos em muitas situações, que a MSE de internação tem sido aplicada aleatoriamente, sem critérios definidos. Assim, a medida de internação fica banalizada pelos juízes das Varas de Infância e Juventude, na medida em que não seguem os princípios da excepcionalidade e de gravidade do ato praticado. “Há uma violência enorme do Estado e da sociedade contra esses sujeitos, que, já punidos pela ausência de acesso aos seus ‘direitos’, acabam sendo novamente responsabilizados penalmente, aos moldes do paradigma da situação irregular (OLIVEIRA e SILVA, 2011, p. 199)”.

A realidade das Unidades de Internação com excedente de adolescentes internos compromete gravemente a qualidade do atendimento, e faz com que o Sistema Socioeducativo, não se diferencie em nada das celas superlotadas que frequentemente vemos no sistema prisional.

#### 4.2.1. A Implementação das MSE em MA no Espírito Santo

A execução das medidas socioeducativas em meio aberto (MSE-MA) no Estado iniciaram antes mesmo da implantação Gerência de Medidas Socioeducativas não Privativas de Liberdade (GMSE-MA), atualmente, SUBLAPSCE que é o setor do IASES responsável por sua coordenação. O primeiro município local a implementar as MSE-MA foi Nova Venécia em 2000, atendendo 15 adolescentes em liberdade assistida (LA). Os municípios de

---

<sup>67</sup> Essa porcentagem foi estabelecida através da média de ocupação de adolescentes internos nas unidades dos 17 estados onde foram registradas superlotação, segundo levantamento do Conselho Nacional do Ministério Público. Havia superlotação em 17 Unidades da Federação, das quais 6 estavam no Nordeste: Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Sergipe. Na Região Centro-Oeste, constatou-se superlotação em todos os seus Estados; na Região Sul, no Rio Grande do Sul; na Região Norte, no Estado do Acre, Amapá e Pará, e na Região Sudeste, em São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais (CNMP, 2015).

Serra e Colatina iniciaram o atendimento ao adolescente em conflito com a lei em 2002 e em 2004 foi o município de Vila Velha. No ano de 2005 foram os municípios de São Mateus e de Nova Venécia que a partir de 2006 passaram a executar as medidas de PSC e LA, por execução direta do município ou em parceria com Organização Não Governamental, apoiados pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR). Nos anos de 2006 e 2007 os 5 municípios receberam recursos financeiros da União por meio da Secretaria Especial de Direitos Humanos/PR, para a execução das MSE-MA.

A partir de 2005, o IASES/GMSE-MA estabeleceu critérios para a implantação de programas municipais de MSE-MA priorizando: aqueles que apresentassem maiores demandas para internação de adolescentes; os que tivessem maiores índices populacionais e de violência infanto-juvenil; os que já haviam iniciado a execução dos programas de LA e PSC; aqueles que integravam a região metropolitana; e os municípios que demonstrassem interesse em desenvolver as MSE-MA. Com base nesses critérios, inicialmente foram selecionados 33 municípios para a implantação das MSE-MA incluindo os cinco que já estavam executando o programa. Neste mesmo ano, o IASES promoveu encontros com gestores, técnicos, juízes e promotores dos municípios no sentido de sensibilizá-los e mobilizá-los quanto a responsabilidade na efetivação da municipalização das MSE-MA cumprindo com as diretrizes preconizadas pelo ECA.

Desta forma, realizou o I Seminário Estadual para implantação das MSE de LA e PSC, contando com a participação de 400 pessoas que atuavam no Sistema de Garantia de Direitos (SGD) do Estado. O início dos trabalhos da GMSE-MA foi marcado por articulações com diversos atores do SGD com o objetivo de municipalizar as MSE-MA apesar das dificuldades no que se refere à precariedade material do setor e indefinição de previsão orçamentária do IASES para apoiar os projetos municipais (IASES, 2006).

Nos anos de 2007 e 2008 o órgão priorizou a política de implantação da municipalização das MSE-MA no Estado, sob a perspectiva de reduzir o número de adolescentes privados de liberdade. Os recursos financeiros para a implementação da referida proposta foram provenientes do Estado e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), por intermédio da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA). Em 2007, o CONANDA aprovou a Resolução nº 122/07, que dispõe sobre os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos da SPDCA/SEDH, e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA/CONANDA. Esta Resolução estabeleceu apoio financeiro para MSE-MA somente para as capitais dos estados, encerrando os convênios existentes com os cinco

municípios que executavam as medidas no Espírito Santo. Assim, o IASES assegurou recurso em seu orçamento de 2007 para o financiamento destas medidas, por meio de publicação do Edital N°. 003/2007 para a seleção de projetos de cooperação técnica e financeira dos municípios, sendo que dos 78 municípios do Estado apenas 12 responderam ao Edital: Aracruz, Baixo Guandu, Cachoeiro de Itapemirim, Guarapari, Linhares, São Gabriel da Palha, Vitória, Colatina, Nova Venécia, São Mateus, Serra e Vila Velha (ESPÍRITO SANTO, 2015).

A partir de 2008, portanto, houve um aumento dos municípios que passaram a executar as MSE-MA de LA e PSC, assim foi necessário investir no assessoramento aos municípios por parte da equipe do IASES por meio da realização de atividades de qualificação, sensibilização dos Gestores Municipais, Conselhos de Direitos e Tutelares, Juízes e Promotorias da Infância e Juventude, entre outros atores objetivando a implantação e implementação do Programa de Execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

Uma importante iniciativa neste sentido foi a realização do primeiro encontro do Fórum Socioeducativo da Região Metropolitana em outubro de 2009 promovido pelo IASES e a Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória visando à construção de um espaço de reflexão sobre as competências, atribuições, atuações e implicações dos atores do Sistema de Garantia de Direitos na efetivação de políticas públicas voltadas para os adolescentes em medidas socioeducativas. Além de debater sobre o atendimento ao adolescente em conflito com a lei nos programas municipais de medidas socioeducativas em meio aberto da Região Metropolitana o encontro também visa promover um espaço para troca de informações, boas práticas e de apoio entre os municípios da região metropolitana da Grande Vitória na busca pelo aprimoramento das práticas desenvolvidas. O II Fórum Socioeducativo da Região Metropolitana ocorreu em setembro de 2012. Durante anos o Fórum Metropolitano das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto da Grande Vitória funcionou com reuniões/encontros mensais das equipes de LA e PSC dos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASES), Técnicos do Judiciário e outros. Foi importante espaço de interlocução SUAS - SINASE, ainda que só no nível técnico, mas que, atualmente encontra-se desativado.

Destacamos que no ano de 2010, esse aumento dos municípios que passaram a executar as MSE-MA de LA e PSC foi mais significativo ainda nessa modalidade de atendimento contando com mais de 20 municípios executando as MSE-MA. Deste total, 03 municípios não possuíam convênio (Cariacica, São Mateus e Serra) e 19 executavam por

meio da Prefeitura Municipal com financiamento do convênio com o IASES.<sup>68</sup> Esse aumento de municípios executando as MSE-MA no Estado a partir do ano de 2010, está relacionado à ação do Ministério de Desenvolvimento Social – MDS que em 2008 passou a realizar o cofinanciamento da oferta do serviço de MSE em MA no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, a partir da pactuação na Comissão Intergestores Tripartite<sup>69</sup> – CIT – Resolução CIT n. 5/2008, que posteriormente foi regulamentada pela Portaria MDS n. 222/2008. Os beneficiados por esse primeiro cofinanciamento federal foram os municípios com mais de 50.000 habitantes, que no caso do Espírito Santo somaram 11 municípios apenas. O co-financiamento federal foi garantido pela inserção de ação específica no Plano Plurianual (2008/2011) com a denominação de “Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA e PSC”, cujo acompanhamento de implementação tem se dado por uma Comissão Interministerial.<sup>70</sup>

No âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Normativas, como explicitamos no Capítulo 3 desta tese, a execução das MSE-MA integra a Proteção Social Especial de Média Complexidade, conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais - Resolução nº 109 /2009, por meio do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC. A execução das MSE-MA devem ocorrer nos espaços dos CREAS, ou nos CRAS quando o município não possui CREAS, ou em entidade conveniada/parceira no município onde são oferecidos serviços que necessitam da integração das diversas políticas públicas intersetoriais que são fundamentais para a efetividade da ação socioeducativa, voltada para o adolescente e sua família. O Espírito Santo, por meio da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH), atualmente Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES)<sup>71</sup>, e com base na Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS, aprovada em julho de 2005, e na Resolução do Conselho Estadual de

---

<sup>68</sup> Afonso Cláudio, Alegre, Aracruz, Baixo Guandu, Cachoeiro Itapemirim, Castelo, Colatina, Ecoporanga, Guarapari, Linhares, Mimoso do Sul, Montanha, Nova Venécia, Pinheiros, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, Serra, Viana e Vila Velha.

<sup>69</sup> Coletivo de pactuação federativa no âmbito do Ministério Social e Combate a Fome (MDS), formado por representantes das esferas federal, estadual e municipal da Política Nacional de Assistência Social.

<sup>70</sup> A Comissão Interministerial é composta por doze ministérios (de âmbito federal), pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), do Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FONACRIAD).

<sup>71</sup> Compete à SETADES formular, coordenar, planejar, articular e executar as políticas públicas voltadas para assistência social, segurança alimentar e nutricional, trabalho, emprego e geração de renda; e operacionalizar os recursos do Fundo de Assistência Social - FEAS; do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza - FUNCOP; do Fundo Estadual para Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa - FEPI; e do Fundo para Infância e Adolescência - FIA.

Assistência Social - CONEAS/ES, Nº 221-2011, passa a cofinanciar o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC. O Espírito Santo têm 145 Centros de Atendimento de Assistência Social (CRAS) e 74 Centros de Referência Especializados de assistência Social (CREAS municipais) (Censo SUAS 2017).

Verificamos a questão da necessidade de maior articulação entre as políticas do SUAS/SINASE no âmbito do estado do Espírito Santo executadas respectivamente pela SETADES (SEADH) e IASES como um fator que merece destaque já que tem sido apontado a partir do monitoramento e da avaliação da execução do serviço como também nos relatórios anuais do IASES, como um dos principais entraves na efetivação da política socioeducativa (CENSO SUAS, 2016).

Assim, partir do ano de 2010, os critérios e valores do cofinanciamento foram alterados com a Portaria MDS n. 520/2010, que foi logo revogada e substituída pela Portaria MDS n. 843/2010 que expandiu o serviço uniformizando os valores cofinanciados através do Piso Fixo de Média Complexidade – PFMC. Essa Portaria objetivou fazer com que o cofinanciamento atendessem ao caráter especializado das ofertas dos serviços no CREAS, com o porte do município e o número de CREAS implantados.

Desde 2006, o IASES passou a promover ações para qualificar profissionais dos municípios e do SGD visando à implantação e implementação das MSE-MA, realizando Seminários Estaduais direcionados para as MSE-MA e sobre o SINASE envolvendo 100% dos municípios capixabas, Cursos de Gestão para implantação das MSE-MA, através de convênios firmados entre o IASES e SHD/PR. A partir de 2008, realizou ações de assessoramento aos municípios, qualificação, sensibilização e subsídio aos Gestores Municipais, Conselhos de Direitos e Tutelares, Juízes e Promotorias da Infância e Juventude, entre outros atores do SGD. Em 2013, o Estado contava com 34 municípios executando MSE-MA (ESPÍRITO SANTO, 2015).

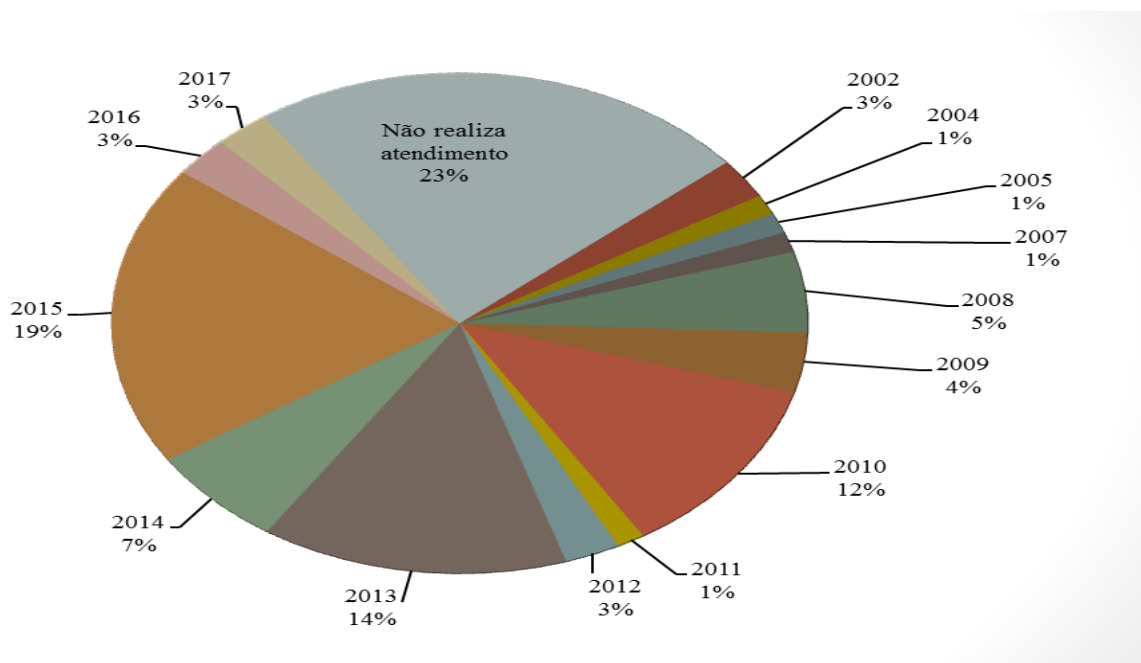
Podemos verificar que a partir de 2008 houve um aumento de municípios que implantaram as MSE-MA e que até 2017 contava com 59 municípios com atendimento a adolescente em MSE-MA. Tal cenário pode ser explicado pela homologação da Resolução Nº 119 do Conanda, em 2006, que estabeleceu a execução do meio aberto pela esfera municipal, além de outras demandas tais como a tipificação dos serviços em 2009 e o apoio financeiro em 2010 no âmbito do SUAS (Tabela 32). O **Anexo M** apresenta cronologicamente o início da implantação da MSE-MA nos municípios do Estado e aqueles que até a realização da pesquisa ainda não haviam implantado as MSE-MA.

Tabela 32 – Quantidade de municípios por ano de implantação das MSE em MA.

<b>Quantidade de municípios</b>	<b>Ano</b>
2	2002
1	2004
1	2005
1	2007
4	2008
3	2009
9	2010
1	2011
2	2012
11	2013
5	2014
15	2015
2	2016
2	2017
18	Não realiza atendimento

Fonte: IASES, 2017.

Gráfico 12 – Percentual de municipalização das MSE em MA no Espírito Santo



Fonte: IASES, 2017

Com base no monitoramento e avaliação realizados pela equipe do IASES, junto aos municípios quanto à execução das MSE-MA no estado do Espírito Santo, foram identificados como principais desafios:

- A necessidade de articulação com os demais atores envolvidos no processo socioeducativo;
- Promover articulação da rede de proteção, inclusão social e promoção dos adolescentes;
- Inclusão do adolescente e seus familiares na rede socioassistencial;
- Descontinuidade das ações nas políticas de atenção as crianças e adolescentes, em decorrência das mudanças dos Gestores Municipais (Prefeitos e Secretários);
- Rotatividade e ausência de profissionais nos programas em consequência da proposta salarial das Prefeituras com remuneração abaixo da média de mercado;
- Impossibilidade de contratação de profissionais pelas Prefeituras pelo limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o número de funcionários;
- Dificuldade em formalizar parcerias para encaminhar os adolescentes em cumprimento da MSE de PSC devido à resistência das instituições em recebê-los, ainda prevalecendo a visão do Código de Menores;

- Falta de estrutura física/equipamentos e recursos materiais, que implicam nas ações e nos resultados;
- Estigma e preconceito da sociedade em relação ao socioeducando;
- Necessidade de conscientização e envolvimento da sociedade e instituições para a importância da política pública da socioeducação;
- Sociedade excludente que deseja o afastamento do adolescente do convívio municipal e que às vezes encontra ressonância junto à Polícia e ao Sistema de Justiça levando à aplicação das MSE de Internação em detrimento das MSE-MA;
- Dificuldade de interlocução com o Poder Judiciário;
- Dificuldades na interlocução/comunicação com a Defensoria e o Ministério Público;
- Insuficiência do número de Defensores Públicos para atendimento ao adolescente;
- Rotatividade de Juízes, Promotores e Defensores nos Fóruns do Interior;
- Desconhecimento por parte do Juizado da rede socioassistencial para encaminhamentos, bem como das normativas relativas à política socioeducativa;
- Inexistência de Vara especializada da Infância e da Juventude, bem como de Juízes Titulares destas Varas em muitos municípios, além da inexistência de equipe técnica nos juizados;
- O lapso temporal existente entre a prática do ato infracional e a aplicação tardia da MSE resultando, com frequência, em seu descrédito e descumprimento;
- Dificuldades na matrícula escolar dos adolescentes;
- Metodologias pouco atrativas das escolas, além do despreparo dos profissionais da educação em lidar com as especificidades dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas;
- Obstáculos na inserção em cursos profissionalizantes e no mercado de trabalho devido à baixa escolaridade dos adolescentes;
- Conflitos territoriais dos adolescentes relacionados ao tráfico de drogas;
- Alto índice de homicídios de adolescentes envolvidos com atos infracionais.



#### 4.2.2. O retrato da realidade das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto nos municípios do estado do Espírito Santo

Neste item vamos apresentar um panorama da municipalização das MSE- MA no estado tendo como fonte das informações do banco de dados da Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (LA e PSC) do ano de 2018. Essa pesquisa foi realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e buscou conhecer a realidade da execução das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios brasileiros numa perspectiva de qualificar o Serviço de Proteção a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade realizados nos CREAS.

Como já salientamos, o SINASE estabelece como competência dos entes federados elaborar os respectivos Planos Socioeducativos que deve “[...] incluir um diagnóstico da situação do SINASE, as diretrizes, os objetivos, as metas, as prioridades e as formas de financiamento e gestão das ações de atendimento para os 10 (dez) anos seguintes [...]”, em consonância com os princípios estabelecidos pelo ECA (BRASIL, Art. 7º., 2012).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do adolescente, órgãos públicos, de composição intersetorial e interdisciplinar, plural e paritária composta por representantes do Governo e dos vários segmentos da sociedade são responsáveis pela deliberação e controle do SINASE. Assim, os órgãos públicos corresponsáveis pela implementação das ações, programas e serviços correspondentes ao SINASE que integram os Conselhos de Direitos devem indicar representantes para formar uma “comissão intersetorial” que será responsável por elaborar o esboço do “Plano de Atendimento Socioeducativo”, para posteriormente ser submetido à análise e aprovação dos referidos conselhos. O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo foi publicado em 19/11/2013 e deve ser um instrumento norteador dos Planos estaduais e municipais. O Plano Nacional apresentou um diagnóstico sobre o atendimento da MSE em meio aberto e fechado entre 2009 e 2012, e ainda 12 objetivos distribuídos em 73 metas referentes à gestão do SINASE, qualificação do atendimento, autonomia dos adolescentes e fortalecimento dos sistemas de justiça a serem executadas de 2014 a 2023. O Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo, instrumento de planejamento que define diretrizes, objetivos e metas do governo para o período relativo a 2015 a 2024, foi aprovado por decreto em 2014, cumprindo à diretriz nacional. Enquanto órgão gestor e executor da política pública socioeducativa capixaba, o IASES promoveu a

criação da Comissão Intersetorial<sup>72</sup>, que é a instância articuladora responsável pela elaboração e acompanhamento de execução do Plano.

O Espírito Santo tinha em 2016, 145 Centros de Atendimento de Assistência Social (CRAS) e 74 Centros de Referência Especializados de assistência Social (CREAS municipais) (Censo SUAS 2017). Dos 78 municípios existentes no Espírito Santo verificamos no banco de dados da pesquisa das MSE-MA 2018, que apenas o município de Água Doce do Norte não está na relação dos municípios pesquisados. Dos 77 municípios relacionados na pesquisa, cinco informaram que não atendem as MSE-MA<sup>73</sup>. Apenas 10 municípios<sup>74</sup> responderam ter implantado a Comissão Intersetorial do SINASE e, 67 municípios não responderam essa questão. Entretanto, os dados obtidos através dos relatórios do IASES como já citado nessa tese, informaram que, até outubro de 2014, dos 78 municípios existentes 24 deles haviam criado as Comissões<sup>75</sup> para a elaboração do Plano (ESPÍRITO SANTO, PLANO ESTADUAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO, 2014). Considerando as duas fontes de informação existem 31 (39,7%) municípios com Comissões Intersetoriais do SINASE implantadas no Estado. A Comissão Intersetorial do SINASE é a instância articuladora responsável pela elaboração e acompanhamento de execução do Plano Socioeducativo. Dessa forma, entendemos ser fundamental um investimento na criação destas Comissões considerando ser um importante espaço de interlocução/integração entre SUAS-SINASE-Sistema de Garantia de Direitos e Sistema de Justiça no âmbito municipal.

Na Tabela 33 verificamos que dos 10 municípios que informaram ter constituído a Comissão Intersetorial do SINASE, das políticas mais presentes que as compõem estão a

---

<sup>72</sup> São seus membros da Comissão Intersetorial: a Secretaria de Estado da Educação (SEDU); Secretaria de Estado da Saúde (SESA); Secretaria Estadual de Esportes e Lazer (SESPORT); Secretaria Estadual de Cultura (SECULT); Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH); Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE); Secretaria Estadual de Segurança Pública (SESP); Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA); Secretaria Estadual de Agricultura (SEAG); Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho (SECTTI); Secretaria da Casa Civil por meio da Gerência De Juventude; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CRIAD); Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES); Colegiado dos Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMASES); Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS); União dos Dirigentes Municipais de Educação do Espírito Santo. (UNDIME/ES); Representante dos Conselhos Tutelares do Espírito Santo; Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo (TJ-ES); e Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DP-ES).

<sup>73</sup> Municípios que informaram não atender as MSE em MA: Mantenópolis, Alegre, Conceição do Castelo, Pancas e Santa Leopoldina.

<sup>74</sup> Municípios que informaram possuir Comissão Intersetorial do SINASE: Cariacica, João Neiva, Marataízes, Montanha, Ecoporanga, São José do Calçado, Ponto Belo, São Roque do Canaã, Laranja da Terra e Mantenópolis (MDS, MSE em MA, 2018).

<sup>75</sup> Municípios do Espírito Santo que até outubro de 2014 haviam criado as Comissões: Cariacica; Serra; Viana; Vila Velha; Vitória; Itaguaçu; Afonso Cláudio; Venda Nova do Imigrante; Alfredo Chaves; Anchieta; Iconha; Castelo; Mimoso do Sul; Ibirapu; Baixo Guandu; Colatina; Marilândia; São Gabriel da Palha; Montanha; Mucurici; Pedro Canário; Pinheiros; Águia Branca; e Ecoporanga (ESPÍRITO SANTO, 2014).

Cultura (11), Saúde (10), Esporte (9), Trabalho (8), Educação (6), e estranhamente, nesses municípios não consta a Política de Assistência Social na composição das comissões. Entretanto, as Secretarias Municipais de Assistência Social têm atuado à frente dessas comissões visto que a Resolução N°. 109 de 2009 (CNAS) estabeleceu como um dos Serviços da Proteção Social de Média Complexidade, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC. Portanto, esse dado não corresponde à realidade da formação das mesmas visto que apenas 12,8% dos municípios responderam a referida questão.

Tabela 33 – Políticas que compõem a Comissão Intersetorial do SINASE no ES

Políticas que compõem a Comissão Intersetorial do SINASE	Quant.
Saúde	10
Educação	6
Trabalho	8
Esporte	9
Cultura	11
Assistência Social	0
Segurança Pública	2
Conselho Tutelar	3
Conselhos de Direitos	3
Outras	3

Fonte: MDS, MSE em MA, 2018.

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, Resolução N. 160 foi aprovado em 18 de novembro de 2013 estabelecendo diretrizes e o modelo de gestão do atendimento socioeducativo que deveriam ser implementadas em todo país nos próximos dez anos - 2014-2023, estabelecendo ações articuladas envolvendo as políticas da saúde, assistência social, educação, profissionalização, cultura e esporte para os adolescentes que cumprem MSE. Posteriormente, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam ter elaborado seus respectivos planos decenais em até 360 dias, com base no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. Os planos deveriam ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes das esferas de governo nacional, estadual e municipal e teriam que ter submetido a sua primeira avaliação em 2014 quando completou o terceiro ano de vivência da Lei do SINASE. A lei 12.594/12 prevê sanções nos seus artigos 28 e 29<sup>76</sup> em caso

<sup>76</sup> Art. 28. No caso do desrespeito, mesmo que parcial, ou do não cumprimento integral às diretrizes e determinações desta Lei, em todas as esferas, são sujeitos: I - gestores, operadores e seus prepostos e entidades governamentais às medidas previstas no inciso I e no § 1º do art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990

de seu descumprimento mesmo que parcial e como verificamos que muitos municípios capixabas não conseguiram aprovar seus planos no período estabelecido pelo SINASE.

Entretanto, 61 dos 78 municípios informaram já ter elaborado seus Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo<sup>77</sup>, correspondendo a cerca de 80% do acervo. Se considerarmos que cinco municípios responderam que não atendem as MSE-MA, então, temos que no Estado 12 (15%) municípios ainda não elaboraram os seus Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo (MDS, MSE - 2018).

Segundo os dados da pesquisa nacional sobre as MSE em Meio Aberto 2018, verificamos, portanto, que dos 78 municípios do Estado 31 implantaram as Comissões Municipais de Atendimento Socioeducativo e 61 municípios e informaram ter elaborado seus Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo para os próximos 10 anos.

A Comissão Intersetorial deve ser a instância articuladora responsável pela elaboração do Plano, e acompanhamento permanente de sua execução que deve promover um amplo processo de discussão, reflexão e elaboração coletiva. Assim, como fica esse processo já que 30 municípios ainda não implantaram suas comissões, mas informaram que já elaboraram seus Planos Socioeducativos se a comissão é a instância fundamental para a implementação do próprio plano. A instituição de uma Comissão Intersetorial do Programa Municipal de atendimento deve ser realizada através dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, que indicam representantes para formar uma “comissão intersetorial” que terá responsável de elaborar o esboço do “Plano de Atendimento Socioeducativo”, para posteriormente submetê-lo à análise e aprovação dos referidos conselhos.

O Espírito Santo atendeu 2.767 adolescentes em cumprimento de MSE-MA em 2017, correspondendo a 2,3% dos adolescentes atendidos nessa modalidade no país (MDS, MSE –

---

(ECA); e II - entidades não governamentais, seus gestores, operadores e prepostos às medidas previstas no inciso II e no § 1º do art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA). Parágrafo único. A aplicação das medidas previstas neste artigo dar-se-á a partir da análise de relatório circunstanciado elaborado após as avaliações, sem prejuízo do que determinam os arts. 191 a 197, 225 a 227, 230 a 236, 243 e 245 a 247 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA). Art. 29. Àqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram, sob qualquer forma, direta ou indireta, para o não cumprimento desta Lei, aplicam-se, no que couber, as penalidades dispostas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências (Lei de Improbidade Administrativa).

<sup>77</sup> Municípios que não responderam sobre a existência do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo: Vitória, Serra, Vila Velha, Cachoeiro de Itapemirim, Itapemirim, Colatina, Linhares, Venda Nova do Imigrante, Aracruz, São Gabriel da Palha, Guarapari, Nova Venécia, São Mateus, Sooretama, Ibitirama, Pedro Canário, Guaçuí, Piúma, Bom Jesus do Norte, Castelo, Boa Esperança, Jaguaré, Muqui, Mimoso do Sul, Alfredo Chaves, Domingos Martins, Anchieta, Barra de São Francisco, Santa Maria de Jetibá, Baixo Guandu, Atílio Vivacqua, Afonso Cláudio, Vargem Alta, Conceição da Barra, Iúna, Pinheiros, Rio Bananal, Santa Teresa, Ibirapu, Iconha, Vila Valério, Governador Lindenberg, Ibatiba, Marechal Floriano, Alto Rio Novo, Rio Novo do Sul, Itaguaçu, Vila Pavão, Irupi, Muniz Freire, Brejetuba, Itarana, Jerônimo Monteiro, Mucurici, Presidente Kennedy, Águia Branca, Apiacá, Divino de São Lourenço, Dores do Rio Preto, Marilândia, Fundão, Alegre, Conceição do Castelo, Pancas, Santa Leopoldina, São Domingos do Norte.

MA, 2018). Na Tabela 34, verificamos que 2.565 (71,41%) dos adolescentes submetidos às MSE-MA cumpriram as medidas nos CREAS, 5 adolescentes (0,14%) foram encaminhados para os CREAS de outros municípios, 63 adolescentes (1,75%) foram encaminhados para CREAS Regional ao qual está vinculado, 53 (1,48%) foram atendidos nos CRAS, 616 (17,15%) em entidade conveniada/parceira no município, 111 adolescentes (3,09%) foram encaminhados para unidades públicas (exceto CREAS) que atendem especificamente a LA e PSC, 20 (0,56%) foram atendidos em outro local da Política de Assistência Social e 159 (4,43%) foram atendidos pela equipe de referência da Proteção Social Especial do município (Órgão Gestor).

Tabela 34 – Local de atendimento dos adolescentes que cumprem MSE-MA nos municípios do ES.

<b>Local onde os adolescentes são atendidos nos municípios</b>	<b>Quant.</b>	<b>%</b>
Atende no CREAS do município	2565	71,41%
Encaminha para o CREAS de outro município	5	0,14%
Encaminha para o CREAS Regional ao qual está vinculado	63	1,75%
Executa no CRAS	53	1,48%
Executa em entidade conveniada/parceira no município	616	17,15%
Executa em outra unidade pública (exceto CREAS) específica de atendimento a LA e PSC	111	3,09%
Outro local da política de Assistência Social	20	0,56%
É atendido pela equipe de referência da Proteção Social Especial do município (Órgão Gestor)	159	4,43%
<b>Total</b>	<b>3592</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS, CENSO-SUAS RH, 2017.

A Tabela 35 apresenta o número de unidades em que os adolescentes são atendidos com um total de 105 unidades no Estado, das quais 65 são os CREAS, 15 são unidades do CRAS, 8 em entidades conveniadas/parceiras no município, 8 são unidades públicas (excluindo o CREAS) específicas para atender a LA e a PSC e 9 corresponde a outro local da Política de Assistência Social. Tais números denotam e consolidam o CREAS espaço de acolhimento das demandas da proteção social especial. Verificamos que no Estado há algumas iniciativas de atendimento ao adolescente submetidos a MSE-MA fora do âmbito da Política de Assistência Social como está estabelecido na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução N°. 109/2009).

Tabela 35 – Quantidade de Unidades em que os adolescentes são atendidos

Estado	Atende no CREAS do município	Executa no CRAS	Executa em entidade conveniada/parceira no município	Executa em outra unidade pública (exceto CREAS) específica de atendimento a LA e PSC	Outro local da Política de Assistência Social	Total de Unidades
ES	65	15	8	8	9	105

Fonte: MDS, MSE-MA, 2018.

A pesquisa demonstra que, no Estado, 52 (67,53%) equipes técnicas responsáveis pelo Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) não atuam com exclusividade nessa frente (tabela 36). Na Nob-RH/SUAS, não há orientação para a existência de equipes exclusivas para realizar o serviço, mas no caso dos municípios de Porte I e II e médio que tiverem número de atendimento inferior a 10 (dez) adolescentes com MSE determinadas, é indicado que a equipe do CREAS faça o acompanhamento aos adolescentes encaminhados pelo Sistema de Justiça. Indica-se também que seja definido na equipe do CREAS um técnico de referência para o acompanhamento ao cumprimento de MSE-MA. Com relação aos municípios de médio porte que possuem demanda de 10 ou mais adolescentes, no caso de porte grande, metrópole e o Distrito Federal, que têm um maior número de adolescentes encaminhados pelo Sistema de Justiça, a orientação é de que seja avaliada a necessidade de constituição de equipe técnica de referência para o Serviço de MSE-MA. Entretanto, o trabalho desenvolvido com os adolescentes deve ser integrado aos outros serviços do CREAS.

A NOB-RH/Suas prevê a formação de equipes de referência, que devem ser constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados por porte dos municípios, tipo de atendimento e aquisições e direitos que devem ser garantidos aos usuários (RAICHELIS, 2010, p. 762).

A Resolução nº 119/2006 do CONANDA recomenda que a formação da equipe de referência das entidades e/ou programas que executam a MSE-MA (LA e PSC) seja composta de um técnico para cada grupo de 20 (vinte) adolescentes. Entretanto, essa questão ainda

deverá ser analisada quando for debatida a regulação da composição da equipe do Serviço de MSE - MA, e, posteriormente submetida às instâncias de pactuação e deliberação do SUAS (Comissão Intergestores Tripartite – CIT / Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS) (MDSA, 2016).

Considerando a complexidade das demandas no atendimento integral aos adolescentes em cumprimento de MSE e suas famílias, é de fundamental importância a formação de uma equipe específica para o atendimento, qualificada e em contínua formação, que proporcione o estabelecimento de vínculos entre a equipe e o adolescente e um maior conhecimento do socioeducando e de suas demandas (SINASE, 2006). Segundo o SINASE:

Os programas de atendimento socioeducativo deverão facilitar o acesso e oferecer – assessorados ou dirigidos pelo corpo técnico – atendimento psicossocial individual e com frequência regular, atendimento grupal, atendimento familiar, atividades de restabelecimento e manutenção dos vínculos familiares, acesso à assistência jurídica ao adolescente e sua família dentro do Sistema de Garantia de Direitos e acompanhamento opcional para egressos da internação (2006, p.53).

Tabela 36 – Equipe Técnica Exclusiva responsável pelo Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)

	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não	52	67,53%
Não atende MSE	5	6,49%
Não atende no município	1	1,30%
Sim, algumas unidades	1	1,30%
Sim, todas as unidades	18	23,38%

Fonte: MDS, MSE em MA, 2018.

A Tabela 37 apresenta a relação dos serviços que as equipes dos CREAS realizam além de atenderem os adolescentes que cumprem MSE-MA. Destacamos que vinte e quatro (24) municípios não responderam essa questão<sup>78</sup>. A maioria dos serviços executado pela equipe que atende aos adolescentes em cumprimento das MSE-MA (44) executam também o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos-PAEFI, (21)

<sup>78</sup> Municípios que não responderam a questão sobre quais os serviços executados pela mesma equipe que acompanha os adolescentes em MSE-MA: Vitória, Serra, Vila Velha, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Itapemirim, Colatina, Linhares, Aracruz, Guarapari, Nova Venécia, São Mateus, João Neiva, Marataízes, Pedro Canário, Ponto Belo, Alto Rio Novo, Irupi, Mucurici, Mantenópolis, Alegre, Conceição do Castelo, Pancas, Santa Leopoldina.

executam o Serviço Especializado em Abordagem Social, (7) o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, (5) a Gestão Municipal, (4) a Proteção Social de Alta Complexidade, (1) executa o Serviços de Proteção Social para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e (3) executa outros tipos de serviços.

O SINASE estabelece ações socioeducativas no atendimento ao adolescente em conflito com a lei por considerá-lo pessoa em processo de desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social. Entretanto, as precárias condições para o desenvolvimento dessas ações comprometem a efetivação de tais objetivos, e muitas vezes reafirmam o lugar de exclusão desses adolescentes e jovens. Ou seja, como vimos os adolescentes atendidos pelos CREAS se deparam com um serviço que não possui as condições para a execução das MSE-MA e, portanto, não garantem a socioeducação já que não contam equipes exclusivas, permanentes e qualificadas para realização do atendimento dos adolescentes e de suas famílias.



Tabela 37 – Serviços executados pela mesma equipe do CREAS.

<b>Quais os serviços executados pela mesma equipe?</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não respondeu</b>
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI	44	9	24
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF	7	46	24
Serviço Especializado em Abordagem Social	21	32	24
Outros	3	50	24
Proteção Social de Alta Complexidade	4	49	24
Gestão Municipal	5	48	24
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	0	53	24
Conselho Tutelar	0	53	24
Serviços de Proteção Social para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.	1	52	24

Fonte: MDS, MSE em MA, 2018.

Segundo o SINASE “os Municípios inscreverão seus programa e alterações, bem como as entidades de atendimento executoras, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”<sup>79</sup>. A Tabela 38 mostra que 32 unidades de um total de 72 responderam que não são inscritas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nesse caso de não cumprimento desta determinação, o SINASE estabelece que as entidades de atendimento, os órgãos gestores e seus dirigentes ficam sujeitos a medidas previstas no artigo 97 do ECA<sup>80</sup> (BRASIL, 2012).

<sup>79</sup> Art. 11. Além da especificação do regime, são requisitos obrigatórios para a inscrição de programa de atendimento: I - a exposição das linhas gerais dos métodos e técnicas pedagógicas, com a especificação das atividades de natureza coletiva; II - a indicação da estrutura material, dos recursos humanos e das estratégias de segurança compatíveis com as necessidades da respectiva unidade; III - regimento interno que regule o funcionamento da entidade, no qual deverá constar, no mínimo: a) o detalhamento das atribuições e responsabilidades do dirigente, de seus prepostos, dos membros da equipe técnica e dos demais educadores; b) a previsão das condições do exercício da disciplina e concessão de benefícios e o respectivo procedimento de aplicação; e c) a previsão da concessão de benefícios extraordinários e enaltecimento, tendo em vista tornar público o reconhecimento ao adolescente pelo esforço realizado na consecução dos objetivos do plano individual; IV - a política de formação dos recursos humanos; V - a previsão das ações de acompanhamento do adolescente após o cumprimento de medida socioeducativa; VI - a indicação da equipe técnica, cuja quantidade e formação devem estar em conformidade com as normas de referência do sistema e dos conselhos profissionais e com o atendimento socioeducativo a ser realizado; e VII - a adesão ao Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, bem como sua operação efetiva. Parágrafo único. O não cumprimento do previsto neste artigo sujeita as entidades de atendimento, os órgãos gestores, seus dirigentes ou prepostos à aplicação das medidas previstas no art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) (BRASIL, 2012).

<sup>80</sup> Art. 97. São medidas aplicáveis às entidades de atendimento que descumprirem obrigação constante do art. 94, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seus dirigentes ou prepostos: I - às entidades governamentais: a) advertência; b) afastamento provisório de seus dirigentes; c) afastamento definitivo de seus dirigentes; d) fechamento de unidade ou interdição de programa; II - às entidades não-governamentais: a) advertência; b) suspensão total ou parcial do repasse de verbas públicas; c) interdição de unidades ou suspensão de programa; d) cassação do registro. Parágrafo único. Em caso de reiteradas infrações cometidas por entidades

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) são órgãos responsáveis pelo controle social da política da criança e do adolescente, que dispõem das informações sobre os requisitos obrigatórios para a inscrição do programa/serviço, estabelecidos no art. 11 da Lei do SINASE. Com essas informações o CMDCA realiza o controle social dos programas/serviços, devendo inclusive demandar ao poder público, o investimento na qualidade da oferta desses serviços.

Tabela 38 – Inscrição no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

<b>Inscrição no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Serviço de Proteção Social à Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA e PSC*</b>	<b>Quant.</b>
Não	32
Não respondeu	1
Sim, algumas unidades	4
Sim, todas as unidades	35
<b>Total</b>	<b>72</b>

\*Exceto os 5 municípios que não atendem MSE e 1 município que não está relacionado na pesquisa.

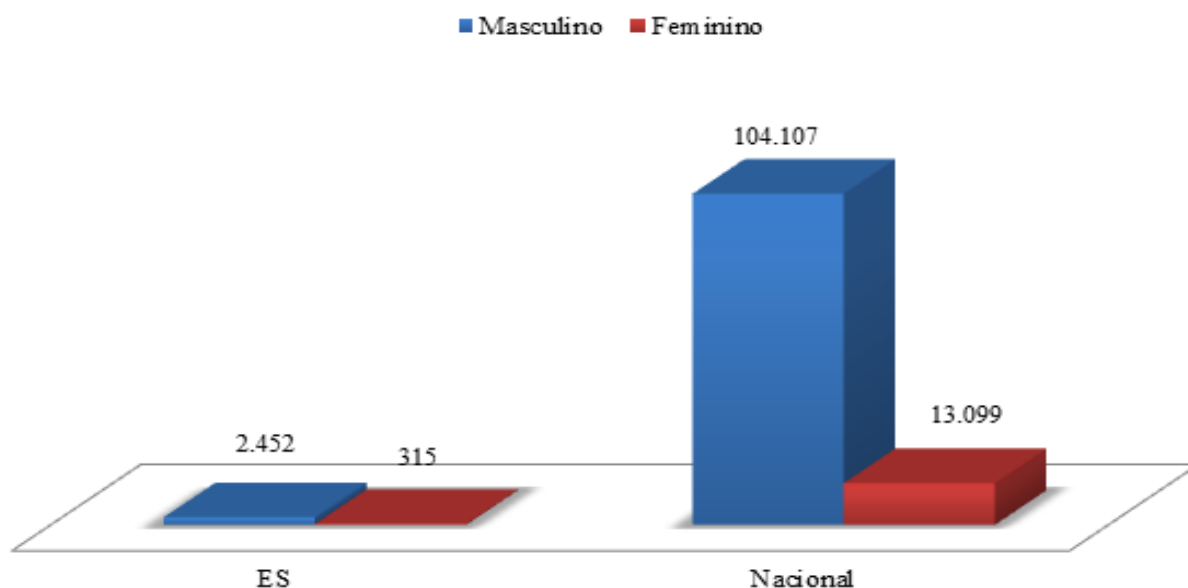
Fonte: MDS, MSE em MA, 2018.

O Sistema Socioeducativo em meio aberto brasileiro atendeu no ano de 2017, 117.206 adolescentes, sendo 104.107 (88,8%) do sexo masculino e 13.099 (11,2%) do sexo feminino. O Espírito Santo atendeu no mesmo ano, um total de 2.767 adolescentes e destes 2.452 (88,6%) eram do sexo feminino e 315 (11,4%) do sexo masculino. Podemos observar que proporcionalmente, os dados são muito similares quanto ao número de adolescentes de ambos os sexos atendidos pelo Sistema Socioeducativo brasileiro e do Espírito Santo como demonstra o Gráfico 13. A prática de ato infracional cometido por adolescentes do sexo feminino apresenta motivações, contextos e circunstâncias variadas, que podem ser compreendidas considerando a construção social dos “papéis” definidos como femininos e masculinos.

---

de atendimento, que coloquem em risco os direitos assegurados nesta Lei, deverá ser o fato comunicado ao Ministério Público ou representado perante autoridade judiciária competente para as providências cabíveis, inclusive suspensão das atividades ou dissolução da entidade (BRASIL, 1990).

Gráfico 13 – Total de adolescentes em cumprimento de MSE-MA– Masculino e Feminino – Brasil e Espírito Santo



Fonte: MDS – MSE-MA, 2018.

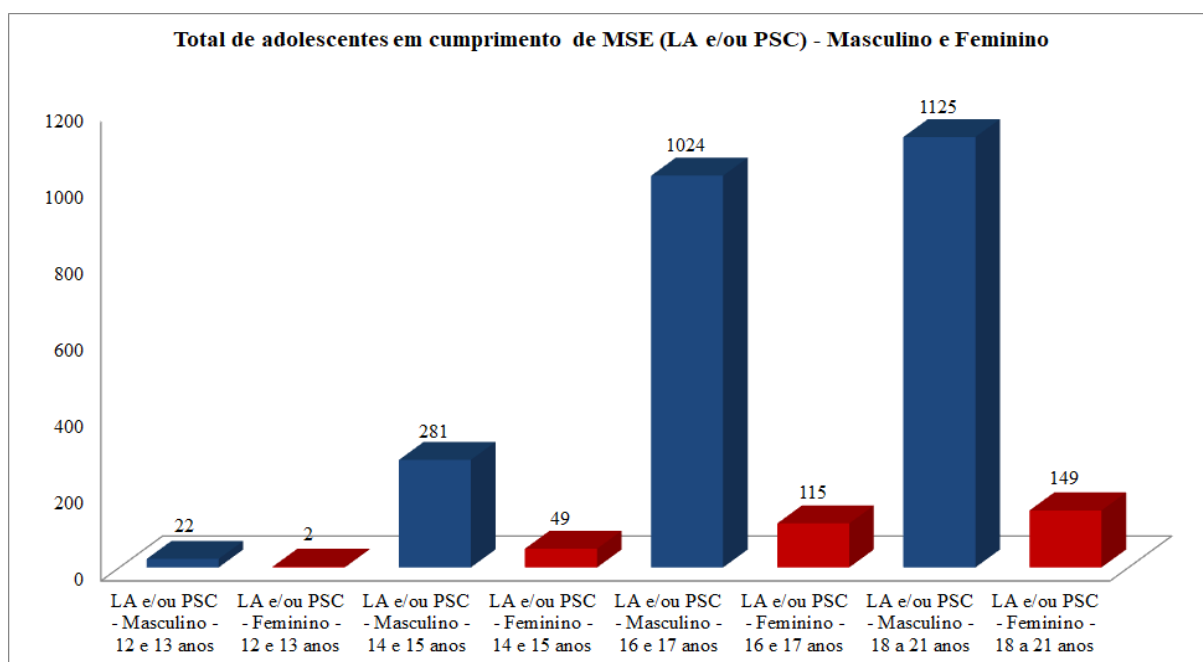
A Tabela 39 e o Gráfico 14 apresentam o total de adolescentes em cumprimento MSE de LA e/ou PSC por faixa etária e sexo. Dos 2767 adolescentes atendidos pelas MSE-MA, 24 (0,86%) tinham 12 e 13 anos de idade, 330 (12%) tinham 14 e 15 anos, 1.139 (41,1%) tinham 16 e 17 anos e 1.274 (46,04%) adolescentes tinham de 18 a 21 anos de idade. Verificamos que os adolescentes com idades entre os 16 a 21 anos constituíram a maioria dos adolescentes no Sistema Socioeducativo que demonstra um perfil de exclusão social, sendo que a maioria era negra, estavam fora da escola, não trabalhavam quando cometeram ato infracional e suas famílias eram consideradas muito pobres. Os dados também mostram que a grande maioria dos adolescentes em cumprimento de MSE-MA (LA e PSC), são do sexo masculino seguindo índices semelhantes aos das pesquisas nacionais.

Tabela 39 – Total de adolescentes em cumprimento de LA e/ou PSC por faixa etária.

Estado	Total de adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (LA e/ou PSC) - 12 e 13 anos	Total de adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (LA e/ou PSC) - 14 e 15 anos	Total de adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (LA e/ou PSC) - 16 e 17 anos	Total de adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (LA e/ou PSC) - 18 a 21 anos	Total de adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (LA e/ou PSC)
ES	24	330	1139	1274	2767

Fonte: MDS, MSE em MA, 2018.

Gráfico 14 – Total de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (LA e/ou PSC) por faixa etária – Masculino e feminino



Fonte: BRASIL, 2018.

Tabela 40 – Total de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (LA e/ou PSC) no Brasil – Masculino e Feminino.

Estado	Total de adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (LA e/ou PSC) - Masculino	Total de adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (LA e/ou PSC) - Feminino	Total	%
AC	1.079	310	1.389	1,19%
AL	1.856	287	2.143	1,83%
AM	1.287	162	1.449	1,24%
AP	616	86	702	0,60%
BA	1.582	192	1.774	1,51%
CE	1.452	179	1.631	1,39%
<b>ES</b>	<b>2.452</b>	<b>315</b>	<b>2.767</b>	<b>2,36%</b>
GO	3.747	550	4.297	3,67%
MA	882	56	938	0,80%
MG	9.464	1.368	10.832	9,24%
MS	1.732	330	2.062	1,76%
MT	1.615	170	1.785	1,52%
PA	1.689	198	1.887	1,61%
PB	759	120	879	0,75%
PE	2.207	306	2.513	2,14%
PI	534	63	597	0,51%
PR	9.188	1.473	10.661	9,10%
RJ	3.726	327	4.053	3,46%
RN	940	137	1.077	0,92%
RO	1.105	172	1.277	1,09%
RR	51	2	53	0,05%
RS	4.666	815	5.481	4,68%
SC	4.474	637	5.111	4,36%
SE	432	52	484	0,41%
SP	46.202	4.740	50.942	43,46%
TO	370	52	422	0,36%
<b>Total</b>	<b>104.107</b>	<b>13.099</b>	<b>117.206</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MDS, MSE - MA, 2018.

A Tabela 41 demonstra que no estado do Espírito Santo ocorreram 30 (1,08%) casos de homicídio e nenhum de suicídio de adolescentes que cumpriam MSE-MA no ano de 2107. O Espírito Santo foi o 13°. em homicídio de adolescentes. O estado que ocupou o 1°. lugar nesse ranking foi Goiás (102), seguido pelos estados de Minas Gerais (84), Paraná (76), São Paulo (71), Pernambuco (65), Rio Grande do Norte (59), Rio de Janeiro (55), Rio Grande do Sul (52), Pará (45), Santa Catarina (39), Ceará (37), **Espírito Santo (30)**, Alagoas (21); Mato

Grosso do Sul (21); Paraíba (20); Mato Grosso (20); Maranhão (15); Amazonas (15); Sergipe (15); Acre (13); Piauí (12); Amapá (11); Tocantins (11); Rondônia (7); Roraima (0).

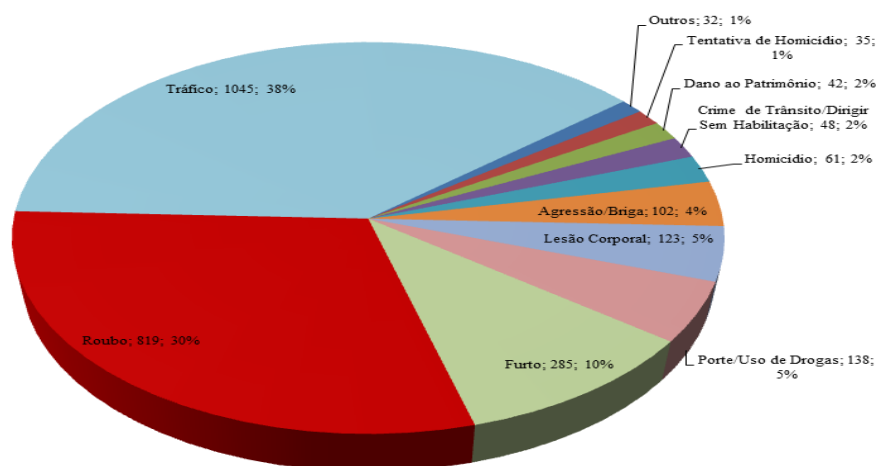
Tabela 41 – Número de casos de homicídio e suicídio de adolescentes.

Estado	Quantidade de casos de homicídio	Quantidade de casos de suicídio
ES	30	0

Fonte: BRASIL, 2018.

Quanto à tipificação dos atos infracionais cometidos pelos adolescentes, como mostra o Gráfico 15, podemos verificar que os mais praticados são o tráfico de drogas (38%), seguido de roubo (30%), e furto (10%), ou seja, a maioria dos atos infracionais é cometida contra a pessoa. O número de adolescentes que cometeram homicídio ou tentativa de homicídio soma 3% dos casos desfazendo o mito da periculosidade de tais sujeitos.

Gráfico 15 – Ato infracional praticado pelos adolescentes em MSE-MA

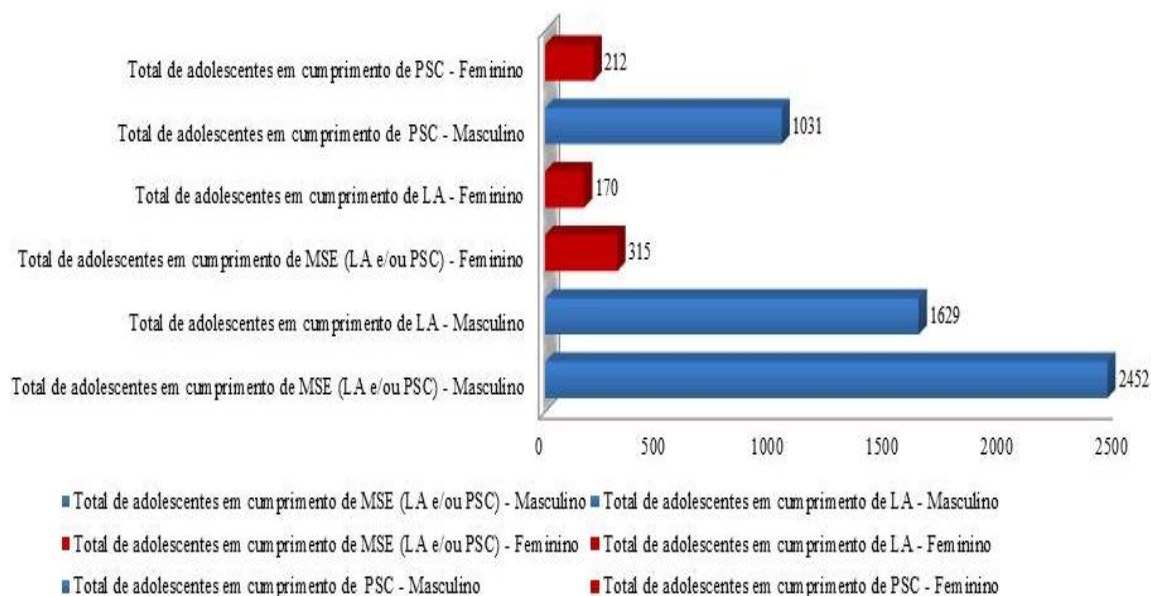


Fonte: BRASIL, 2018

O Gráfico 16 apresenta o total de adolescentes em cumprimento de LA e/ou PSC de ambos os sexos. Com relação às adolescentes verificamos um número maior de meninas

cumprindo a MSE de PSC (212) e no caso dos adolescentes ao contrário havia um número maior cumprindo MSE de LA (1.629).

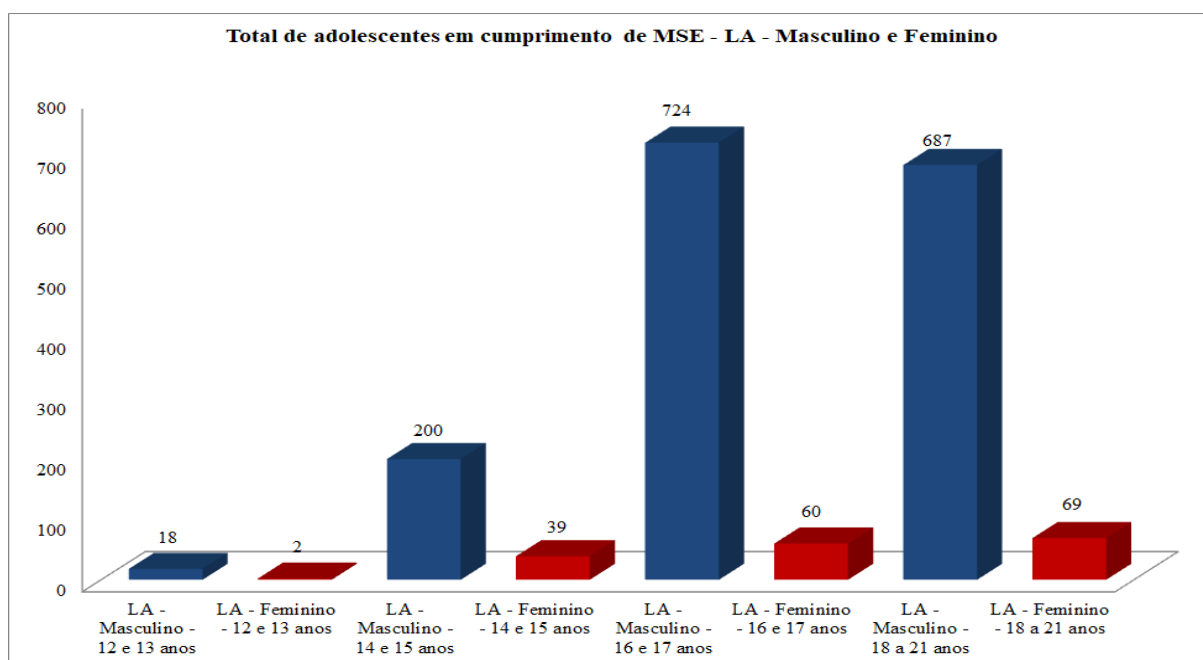
Gráfico 16 – Total de adolescentes em cumprimento de MSE (LA e/ou PSC) por faixa etária – Masculino e Feminino.



Fonte: BRASIL, 2018.

O Gráfico 17 mostra o total de adolescentes em cumprimento de MSE-MA (LA) por faixa etária de ambos os sexos em que encontramos um número maior tanto de adolescentes do sexo feminino quanto do sexo masculino cumprindo LA na faixa etária de 16 a 21 anos.

Gráfico 17 – Total de adolescentes em cumprimento de MSE-MA (LA) por faixa etária – Masculino e Feminino.

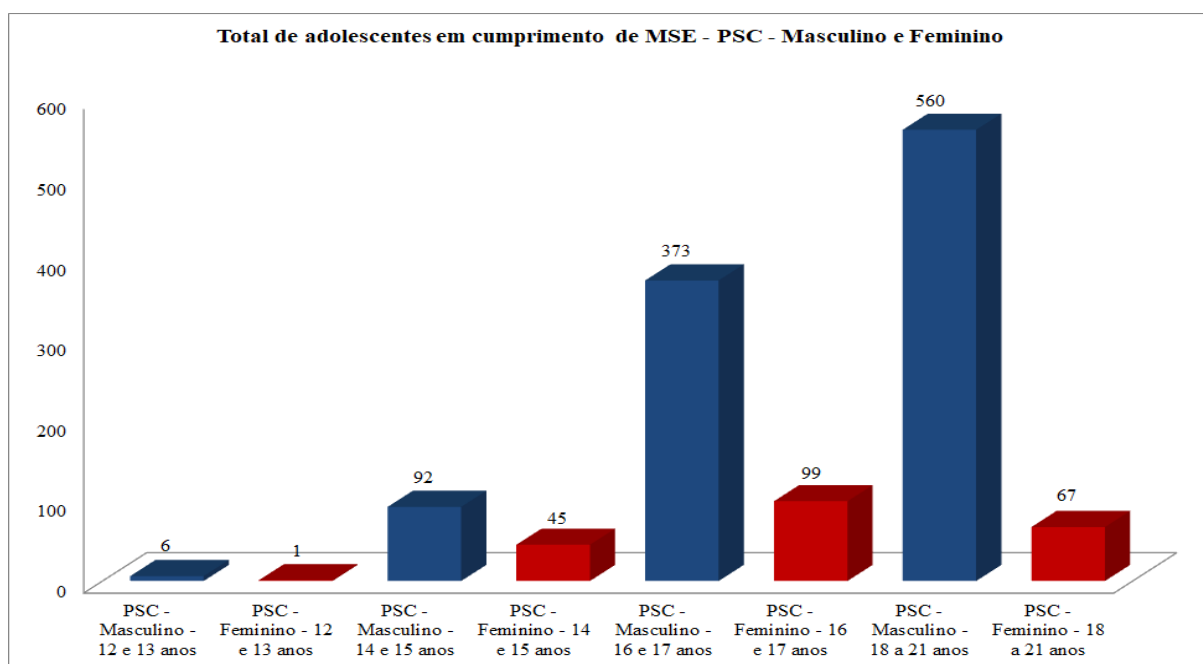


Fonte: BRASIL, 2018.

O Gráfico 18 mostra que o maior número de adolescentes cumpria MSE de PSC estavam na faixa etária de 16 e 17 e os adolescentes a faixa etária estava entre os 16 e 21 anos,



Gráfico 18 – Total de adolescentes em cumprimento de MSE-MA (PSC) por faixa etária – Masculino e Feminino.



Fonte: BRASIL, 2018.

#### 4.2.3. Panorama dos Recursos Humanos dos Centros de Referência de Assistência Social do Espírito Santo: desafios e limites

Segundo o Censo SUAS RH CREAS 2017, o Espírito Santo tinha 691 trabalhadores nos 74 CREAS existentes. Destes, a maioria (338) trabalhadores atuavam nos municípios de grande porte que somam nove municípios<sup>81</sup>. Entretanto, o Estado é formado por uma maioria de municípios de pequeno porte I (42 municípios) e pequeno porte II (25 municípios) que ao todo somam 337 trabalhadores, correspondendo a mesma proporção dos que atuam nos maiores municípios (Tabela 42). O Estado tem apenas dois municípios de médio porte: Aracruz e Viana que contavam com 16 trabalhadores atuando nos municípios. O município de Aracruz possuía oito CRAS e um CREAS- MSE e Viana possuía quatro CRAS e não possuía CREAS. (Ver em anexo a relação de municípios e o número de funcionários nos CREAS).

<sup>81</sup> Municípios do Espírito Santo de grande porte: Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Guarapari, Linhares, São Mateus, Serra, Vila Velha e Vitória.

Tabela 42 – Quantidade de Trabalhadores por Porte de Município

<b>Porte</b>	<b>Nº de Trabalhadores</b>
Grande	338
Médio	16
Pequeno I	143
Pequeno II	194
<b>Total Geral</b>	<b>691</b>

Fonte: Censo SUAS CREAS RH 2017, 2018.

A tabela 43 e 44 demonstra a quantidade de trabalhadores por porte de município e vínculo sendo que do total de 691 trabalhadores que atuavam nos 74 CREAS do Estado 402 (58,1%) tinham contratos com vínculos precarizados e 289 (41,8%) com vínculos permanentes inseridos nos CREAS através de concurso público. Do total de trabalhadores com vínculos precários, 65 possuíam cargos comissionados<sup>82</sup>, 30 foram contratados com outro vínculo não permanente<sup>83</sup>, 04 sem vínculo, 168 servidores temporários<sup>84</sup>, 84 trabalhadores terceirizados<sup>85</sup> e 51 trabalhadores de empresa, cooperativas ou entidades prestadoras de serviços<sup>86</sup>. Os trabalhadores com vínculo, ou seja, aqueles que ingressaram no serviço público através de concurso que somavam 289 trabalhadores, 28 eram regidos pela CLT<sup>87</sup> e 261 eram servidores estatutários<sup>88</sup>.

Podemos verificar que dos 338 trabalhadores que atuavam nos 9 **municípios de grande porte** temos que 215 (63,6%) tinha vínculo precário: 17 eram comissionados, 84 eram servidores temporários, 84 eram terceirizados, 51 eram trabalhadores de empresas, cooperativas ou de entidades prestadoras de serviços, 4 sem vínculo e 5 informaram que possuíam outro vínculo não permanente. Os trabalhadores com vínculo somavam 123 (36,3%), destes 15 eram regidos pela CLT e 108 eram servidores estatutários. Ou seja, a

<sup>82</sup> Comissionado: Inclui trabalhador que possui cargo ou emprego público em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Constituição Federal, Art. 37).

<sup>83</sup> Outro vínculo não permanente: inclui trabalhador que não possui vínculo permanente.

<sup>84</sup> Servidor Temporário: Inclui servidor público que se sujeita ao regime jurídico especial da lei previsto no art.37, IX da Constituição Federal. Está sujeito ao regime geral de previdência social e só pode ser contratado temporariamente com o fim de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

<sup>85</sup> Terceirizado: Inclui o trabalhador contratado por empresa que desempenha atividades de outra empresa (geralmente, a administração pública) de forma que não se estabeleça vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a contratante.

<sup>86</sup> Trabalhador de Empresa/Cooperativa/Entidade Prestadora de Serviços: Inclui trabalhador associado à empresa/cooperativa ou qualquer outra entidade prestadora de serviços.

<sup>87</sup> Empregado Público (CLT): Inclui trabalhador que, mediante concurso público, presta serviços de forma pessoal e não eventual ao Estado e às entidades da Administração Pública direta ou indireta, pelo regime celetista, mediante pagamento feito pelos Cofres Públicos.

<sup>88</sup> Servidor Estatutário: Inclui o trabalhador ocupante de cargo públicos provido por concurso público, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal, sendo regido por um estatuto definidor de direitos e obrigações.

maioria dos trabalhadores tinha vínculo precário, não seguindo o que estabelece a NOB SUAS que no que se refere à realização de concurso público para o provimento dos cargos a serem preenchidos pelos CRAS e CREAS. Os dois **municípios de médio porte** do Estado possuíam 16 trabalhadores dos quais 8 (50%) tinham contratos precários (1 comissionado e 7 servidores temporários) e 8 (50%) eram servidores com vínculos permanentes (servidores estatutários). Os 42 **municípios de pequeno porte I** tinham ao todo 143 funcionários e destes 74 (51,7%) não tinham vínculos permanentes (20 comissionados, 15 com outro vínculo não permanente 39 servidores temporários) e 69 (48,2%) com vínculos permanentes (6 de empresa pública – CLT e 63 servidores estatutários). Os 25 **municípios de pequeno porte II** tinham ao todo 194 funcionários e destes 105(55%) não tinham vínculos permanentes (27 comissionados, 10 com outro vínculo não permanente 68 servidores temporários) e 82 (44%) com vínculos permanentes (7 de empresa pública – CLT e 82 servidores estatutários).

Com a Constituição de 1988 a admissão de qualquer funcionário público se tornou obrigatório através do concurso público. Entretanto, nas diversas conjunturas da sociedade brasileira as reformas que foram ocorrendo a partir dos anos de 1990 tiveram como objetivo a redução das funções do Estado, a transferência do seu papel para a rede privada em detrimento das políticas públicas em favor da coletividade.

Com a regulamentação do SUAS ocorreu em muitos municípios do país a ampliação do quadro de trabalhadores efetivos que se inseriram no serviço público através de concursos. Mas isso difere muito na realidade brasileira que é muito desigual acontecendo que em muitos municípios o número de funcionários com contratos temporários são a maioria dos trabalhadores (RAICHELIS, 2010). Os dados do Espírito Santo não diferem de outros estados do país demonstrando um quadro preocupante em se tratando dos trabalhadores que atuam nos CREAS. Mais da metade destes tem contrato de trabalho temporário com baixa remuneração o que vai refletir na qualidade do atendimento prestado, visto que a rotatividade de servidores compromete a política de capacitação que deve ser permanente na garantia da qualidade da política de assistência de social. A precarização das relações de trabalho no serviço público está fundamentada no contexto do Estado pelo ideário das reformas neoliberais com base na redução de custos de pessoal e de serviços. Do ponto de vista legal, tais trabalhadores não mantêm vínculo trabalhista com o órgão gestor desta Política, estando submetidos às relações de trabalho precárias sem proteção social. Esta situação compromete a consolidação da Política de Assistência Social, já que os municípios passam a reduzir os gastos com a realização de concursos públicos e fazem convênios com empresas prestadoras de serviço através de contratos temporários, que não garantem os direitos trabalhistas dos

servidores. Este processo de flexibilização tem causado muitos prejuízos aos servidores públicos, visto que a agenda neoliberal tem incidido no âmbito do Estado com objetivo central de reduzir gastos para promover a acumulação capitalista. “Do ponto de vista de seu impacto nas relações de trabalho, a flexibilização se expressa na diminuição drástica das fronteiras entre atividade laboral e espaço da vida privada, no desmonte da legislação trabalhista, nas diferentes formas de contratação da força de trabalho e em sua expressão negada, o desemprego estrutural (ANTUNES; PRAUN, 2015).

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS, estabelece o caráter público da prestação de serviços socioassistenciais que são realizados nos equipamentos do SUAS na efetivação da qualidade dos serviços, sendo necessário a garantia de servidores públicos responsáveis pela execução desses serviços Assim, é fundamental a garantia de realização de concurso público para preenchimento das funções que atendam as demandas dos serviços de acordo com as atribuições e competências de cada esfera de governo. É necessário também que os servidores sejam continuamente qualificados no exercício de suas funções por profissões regulamentadas por Lei, para o atendimento das necessidades da população e as condições de gestão de cada ente federado.

[...] A capacitação dos trabalhadores da Assistência Social tem por fundamento a educação permanente e deve ser feita de forma: a) sistemática e continuada: por meio da elaboração e implementação de planos anuais de capacitação; b) sustentável: com a provisão de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais adequados; c) participativa: com o envolvimento de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos; d) nacionalizada: com a definição de conteúdos mínimos, respeitando as diversidades e especificidades; e) descentralizada: executada de forma regionalizada, considerando as características geográficas dessas regiões, Estados e municípios. f) avaliada e monitorada: com suporte de um sistema informatizado e com garantia do controle social. [...] (RESOLUÇÃO Nº 269, 2006).

Tabela 43 – Quantidade de trabalhadores por vínculo – CREAS – ES

<b>Vínculo</b>	<b>Nº de trabalhadores</b>	<b>%</b>
Comissionado	65	9,41%
Emprego Público (CLT)	28	4,05%
Outro vínculo não permanente	30	4,34%
Sem vínculo	4	0,58%
Servidor Estatutário	261	37,77%
Servidor Temporário	168	24,31%
Terceirizado	84	12,16%
Trabalhador de Empresa, Cooperativa ou Entidade Prestadora de Serviços	51	7,38%
<b>Total Geral</b>	<b>691</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: NOB RH/SUAS/CREAS, 2017.

Tabela 44 – Quantidade de trabalhadores por porte de município e vínculo

Porte do Município (nº.)	Comissionado	Emprega Público (CLT)	Outro vínculo não permanente	Sem vínculo	Servidor Estatutário	Servidor Temporário	Terceirizado	Trabalhador de Empresa, Cooperativa ou Entidade Prestadora de Serviços	Total Geral
Grande (9)	17	15	5	4	108	54	84	51	338
Médio (2)	1				8	7			16
Pequeno I (42)	20	6	15		63	39			143
Pequeno II (25)	27	7	10		82	68			194
<b>Total Geral (78)</b>	<b>65</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>261</b>	<b>168</b>	<b>84</b>	<b>51</b>	<b>691</b>

Fonte: NOB RH/SUAS/CREAS, 2017.

A Tabela 45 e o Quadro 16 mostram o número de trabalhadores do Estado por porte do município, profissão e vínculo em que vemos que nos CREAS existiam 416 profissionais de curso superior, destes 204 (49%) eram assistentes sociais, 138 (33%) eram psicólogos, 40 (9,6%) advogados e 34 (8,2%) pedagogos. Verificamos que a maioria do quadro profissional era constituída por assistentes sociais e nos CREAS do Espírito Santo não existia nos seus quadros o profissional de antropologia. A maioria dos profissionais (50,4%) estava lotada nos CREAS dos 9 municípios de grande porte do Estado, totalizando 210 profissionais os outros 206 restantes (49,5%) estavam distribuídos nos 69 municípios.

Quando a carga horária semanal dos trabalhadores dos CREAS, a Tabela 46 mostra que 297 (42,98%) fazia 30 horas semanais, 273 (39,51%) fazia 40 horas semanais e 73 (10,56%) fazia 20 horas semanais. Outros 41 (5,93%) trabalhadores faziam uma carga horária acima de 40 horas e 7 (1,01%) faziam menos que 20 horas semanais. Os trabalhadores com carga horária de 30 horas semanais deve ser os assistentes sociais que a partir da regulamentação da Lei 12.317, de 26 de agosto de 2010 define a jornada máxima de trabalho de assistentes sociais em 30 horas semanais sem redução salarial.

Tabela 45 – Quantidade de trabalhadores por porte do município e profissão

<b>Porte do Município</b>	<b>Pedagogo</b>	<b>Assistente Social</b>	<b>Antropólogo</b>	<b>Psicólogo</b>	<b>Advogado</b>
Grande	13	120		67	10
Médio	2	3	No ES não possui este profissional contratado	5	1
Pequeno I	6	40		32	18
Pequeno II	13	41		34	11
<b>Total Geral</b>	<b>34</b>	<b>204</b>		<b>138</b>	<b>40</b>

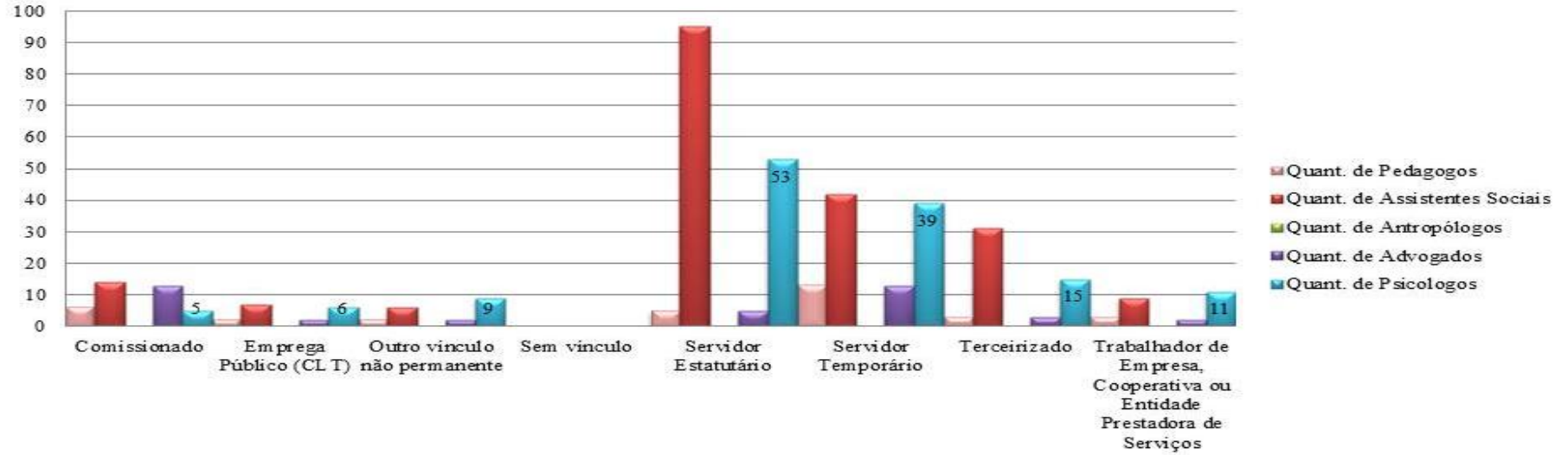
Fonte: NOB RH/SUAS/CREAS, 2017.

Tabela 46 – Carga horária semanal

<b>Carga horária</b>	<b>Quant. de trabalhadores</b>	<b>%</b>
20 horas semanais	73	10,56%
30 horas semanais	297	42,98%
40 horas semanais	273	39,51%
Maior que 40 horas semanais	41	5,93%
Menor que 20 horas semanais	7	1,01%
<b>Total Geral</b>	<b>691</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: NOB RH/SUAS/CREAS, 2017.

Quadro 15 – Quantidade de vínculos por profissão



Fonte: NOB RH/SUAS/CREAS, 2017.



Quanto à quantidade de funcionários que atuavam nos CREAS do Estado, a Tabela 47 mostra que 373 (53,98%) dos trabalhadores exerciam a função de técnico (a) de ensino superior e 318 (46%) servidores formavam o quadro dos outros trabalhadores que executavam o serviço de apoio administrativo (7,96%), educador (a) social (7,81%), serviços gerais (11,29%), técnico (a) de nível médio (0,58%), Estagiário (a) (1,59%) e outros (8,10%).

Tabela 47 – Quantidade de trabalhadores por função.

<b>Função</b>	<b>Nº de Trabalhadores</b>	<b>%</b>
Apoio Administrativo	60	8,68%
Coordenador (a)	55	7,96%
Educador (a) Social	54	7,81%
Estagiário (a)	11	1,59%
Outros	56	8,10%
Serviços Gerais (limpeza, conservação, motoristas, etc.).	78	11,29%
Técnico (a) de nível médio	4	0,58%
Técnico (a) de nível superior	373	53,98%
<b>Total Geral</b>	<b>691</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: NOB RH/SUAS/CREAS, 2017.

Com relação ao número de trabalhadores por escolaridade, os dados revelaram que nos CREAS, 336 (48,63%) tinha curso superior completo, 143 (20,69%) tinha especialização, 8 ((1,16%) tinha mestrado, 40 (5,79%) tinha curso superior incompleto, 105 (15,20%) tinha ensino médio completo e 11 (1,59%) dos trabalhadores tinha ensino médio incompleto. Os trabalhadores com ensino fundamental completo somavam 24 (3,47%) e os que tinham ensino fundamental incompleto também eram 24 (3,47%) dos servidores como pode ser visto na Tabela 48.

Tabela 48 – Quantidade de trabalhadores por escolaridade.

<b>Escolaridade</b>	<b>Nº de trabalhadores</b>	<b>%</b>
Especialização	143	20,69%
Fundamental Completo	24	3,47%
Fundamental Incompleto	24	3,47%
Médio Completo	105	15,20%
Médio Incompleto	11	1,59%
Mestrado	8	1,16%
Superior Completo	336	48,63%
Superior Incompleto	40	5,79%
<b>Total Geral</b>	<b>691</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: NOB RH/SUAS/CREAS, 2017.

Com relação à quantidade de trabalhadores dos CREAS por faixa etária, os dados demonstraram que 151 (21,8%) tinham até 29 anos, os trabalhadores de 30 a 39 anos correspondiam a 277 (40%) dos trabalhadores, os de 40 a 49 anos somavam 135 (19,5%) dos trabalhadores e os de 50 anos ou mais eram 128 (18,5%) dos trabalhadores dos CREAS no Estado, como está demonstrado na Tabela 49.

Tabela 49 – Quantidade de trabalhadores por faixa etária.

<b>Faixa etária</b>	<b>Nº de trabalhadores</b>
50 anos ou mais	128
Até 29 anos	151
De 30 a 39 anos	277
De 40 a 49 anos	135
<b>Total Geral</b>	<b>691</b>

Fonte: NOB RH/SUAS/CREAS, 2017.

Na Tabela 50, verificamos que do total de 691 trabalhadores lotados nos CREAS do Estado, tínhamos que a grande maioria dos trabalhadores 567 (82%) era do sexo feminino e 124 (18%) eram do sexo masculino. Ainda prevalece na execução da Política de Assistência Social, a concepção de que o trabalho desta área é preferencialmente do sexo feminino, evidenciando que esta política ainda está associada à cultura do assistencialismo, do paternalismo e do favor, evidenciando o caráter compensatório dos seus benefícios (SPOSATI, 2001).

Tabela 50 – Quantidade de trabalhadores por sexo.

<b>Sexo</b>	<b>Nº de trabalhadores</b>
Feminino	567
Masculino	124
<b>Total Geral</b>	<b>691</b>

Fonte: NOB RH/SUAS/CREAS, 2017.

#### 4.2.4. Instrumentos Reguladores do Atendimento Socioeducativo.

Nesse item, apresentamos uma síntese da produção normativa referente à temática dos adolescentes em conflito com a lei atendida pelo Sistema Socioeducativo abrangendo a esfera nacional e estadual, no período compreendido entre os anos de 2005 a 2016. Não foi possível identificar as normativas municipais pela falta de informações nos endereços eletrônico das prefeituras onde foi realizado esse levantamento. Muitos sites, como os do Estado, das prefeituras municipais, secretarias estaduais e municipais, conselhos de direitos dentre outros não disponibilizam as suas normativas que poderiam contribuir na qualidade das pesquisas via meio eletrônico.

Trata-se de um levantamento das normativas consideradas mais significativas na área que são fundamentais para a garantia do atendimento aos direitos do referido segmento. Tentamos levantar as leis, decretos, resoluções, portarias, editais, etc, mas não conseguimos relacionar a totalidade desses importantes documentos pelas razões explicitadas acima. O propósito de realizar esse levantamento foi de ter um panorama dos avanços já alcançados em termos de garantias legais aos adolescentes a quem é atribuído o cometimento de atos infracionais para aqueles que atuam no Sistema de Garantia de Direitos principalmente no âmbito do Estado.

As legislações nacionais de referência para as produções normativas no âmbito do atendimento socioeducativo são: Constituição Federal (1988); Lei Federal 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Resolução 119 do CONANDA (2006); Resolução 109 do CNAS (2009); e Lei 12.594 /2012, além das normativas internacionais que tratam desta questão<sup>89</sup>. A Constituição Federal brasileira estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência de legislar acerca da proteção à infância e à juventude e o município para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e

<sup>89</sup> Convenção da ONU sobre os direitos da criança; Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing; Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade; Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad.

estadual naquilo que for necessário ao município. Ao realizar o levantamento das normativas, identificamos uma variedade de atos normativos de vários órgãos referentes ao atendimento socioeducativo que os elaboraram como pode ser verificado no **Anexo O**. Foram identificadas 69 normativas no total, destas 16 são do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo - IASES (Instrução de Serviço, Lei Complementar, Resolução Conjunta, Plano de ação, Decreto, Plano Estadual, Planejamento Estratégico); 13 são do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA (Resoluções); (08) são Lei Federal, Decreto Presidencial, Medida Provisória; 07 são do Ministério de Desenvolvimento Social - MDS (Portarias e Nota Técnica); 05 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS (Resoluções); 10 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (Lei e Resolução); 01 Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP; 01 Portaria do Ministério da Saúde – MS; 01 Resolução do Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica, 01 da Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH; 01 Lei Estadual; 01 do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS; 03 documentos conjuntos (SNAS/MDS; CONANDA/CNAS; IASES/SEADH).

As normativas identificadas no levantamento foram elaboradas por diferentes órgãos que compõem as esferas federal e estadual da administração pública que estão vinculados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Destacamos no levantamento os documentos aprovados pelos Conselhos de Direitos que são mecanismos democratizantes e descentralizadores das Políticas Sociais instituídos pela Constituição Federal de 1988. Informamos que não foi possível relacionar as normativas elaboradas pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo – CRIAD, visto que tais documentos não estão disponíveis via meio eletrônico. Segundo Lang (2015) ao analisar os temas das resoluções emitidas pelo CRIAD no período de 2011 a 2014 verificou que a maioria das resoluções do Conselho (89%) se relacionava a temática de sua organização interna. Neste período foram emitidas 28 resoluções das quais apenas 03 não se referiam a questões burocráticas no âmbito do funcionamento do Conselho.

O Artigo 204 da CF de 1988 afirma a participação da população, por meio de instituições representativas, na formulação das políticas e no controle das ações governamentais em todos os níveis. Os Conselhos de Direitos são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis de governo compostos paritariamente por membros do governo e da sociedade civil organizada. As normativas que tem sua origem nas decisões dos conselhos não representam a vontade política do chefe do poder executivo como as demais normativas. Entretanto, formalmente, os Conselhos pertencem ao poder executivo.

Identificamos 36 normativas do Poder Executivo, 22 dos Conselhos, 10 do Poder Judiciário e 01 do Poder Legislativo. O Quadro 15 apresenta o número das normativas identificadas e os órgãos responsáveis por sua elaboração.

Quadro 16 – Número de normativas identificadas por Órgão responsável – 2005-2016

<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	<b>ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELAS NORMAS IDENTIFICADAS</b>	<b>NÚMERO DE DOCUMENTOS</b>
IASES	Governo Estadual	16
CRIAD	Conselho	01
CONANDA	Conselho	13
Lei Federal, Decreto Presidencial, Medida Provisória.	Presidência da República – Governo	08
MDS	Governo Federal	07
CNAS	Conselho	05
CNJ	Judiciário	10
SEDH	Governo Federal	01
Ministério da Saúde	Governo Federal	01
Ministério da Educação	Governo Federal	01
SNAS/MDS	Governo Federal	01
CONANDA e CNAS	Conselho	01
IASES/SEADH	Governo Estadual	01
Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP	Conselho	01
Lei Estadual – ES	Assembleia Legislativa – Legislativo	01
Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	Conselho	01
<b>TOTAL</b>		<b>69</b>

Fonte: A autora.

As diversas normativas relacionadas são resultado de amplos e profundos debates coletivos que só são possíveis de serem realizados numa sociedade democrática. Reafirmando a importância de instrumentos normativos como fundamentais para a defesa dos interesses de adolescentes e jovens, principalmente aqueles que estão no Sistema Socioeducativo, que em sua grande maioria são provenientes das classes pobres.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Nós pedimos com insistência:  
Não digam nunca: isso é natural!  
Diante dos acontecimentos de cada dia.  
Numa época em que reina a confusão.  
Em que corre o sangue,  
Em que se ordena a desordem,  
Em que o arbitrário tem força de lei,  
Em que a humanidade se desumaniza,  
Não digam nunca: isso é natural!”.*

*Bertoldt Brecht*

Ao término deste trabalho, pudemos observar a complexidade da temática da adolescência em situação de ato infracional, das medidas socioeducativas e a variedade de questões e desafios que se tem neste campo, que são produto das relações sociais capitalistas. Vivemos uma conjuntura econômica e política muito complexa que rebatem diretamente nas relações sociais, no cotidiano dos trabalhadores e no acesso aos seus direitos sociais. No campo político, há no cenário nacional um acirramento de posições que nos obrigam a ver além das aparências e do senso comum reproduzido pela mídia dominante em geral. Nos últimos anos temos assistido constantes ataques aos direitos sociais conquistados historicamente pelas classes que vivem do trabalho, especialmente, no atual governo Temer que privilegia a manutenção dos fundamentos da política econômica, pelo capital financeiro e superávit primário, em detrimento dos interesses da população. A Constituição de 1988 estabeleceu a partilha de responsabilidades entre os entes federados e a primazia do Estado para a garantia dos direitos fundamentais, que têm sido ameaçados cotidianamente com o desmonte dos sistemas públicos estatais, das políticas de defesa de direitos. Muitas medidas tomadas pelo atual governo não tem nenhuma legitimidade, pois, o mesmo usurpou o poder através de um golpe de Estado e segundo a pesquisa CNI/Ibope (junho/2018), os índices de ruim e péssimo somaram 79%. O golpe culminou com o impeachment da ex-presidente Dilma Roussef, eleita democraticamente, imposta pelo poder legislativo aliado a setores poderosos da burguesia. O governo Temer teve e continua tendo apoio da bancada do Legislativo federal conhecido como a “Bancada do BBB: Bíblia, Boi e Bala”, que controla a maioria das comissões e impõem uma política que submete o Legislativo aos interesses desses três grupos.

A câmara de deputados e senadores é constituída por muitos legisladores com vários processos por suspeitas de fraudes, irregularidades e corrupção, inclusive no âmbito da “Operação Lava-Jato”<sup>90</sup>, e são estes que dão sustentação às pautas antipopulares do atual governo que privilegia atender os interesses de bancos, empresas privadas e do agronegócio.

Os ataques às conquistas sociais pela direita foram ocorrendo dia a dia pelo ilegítimo governo, dentre elas, a aprovação da PEC 55/2016 que congela os gastos do governo por 20 anos e limita seu aumento apenas à inflação; a reforma do ensino médio brasileiro; a reforma trabalhista que privilegia as negociações coletivas em detrimento da legislação em diversos assuntos, como férias, jornada de trabalho, a terceirização, contrato temporário, acesso à justiça trabalhista e trabalho intermitente; a aprovação das Medidas Provisórias 664 e 665 contra os direitos previdenciários dos trabalhadores, como o seguro desemprego e a pensão por morte; o Projeto de Lei 4.330 que rebaixa o custo da força de trabalho brasileira atacando diretamente os direitos trabalhistas; o crescimento dos setores privados na área da educação; o desmonte do Sistema Único de Saúde (SUS); o aumento da violência contra a mulher, negros e homossexuais; a PEC 171 que reduz a maioria penal de 18 para 16 anos.

Uma das medidas impostas que mais vai impactar a vida dos trabalhadores foi a “reforma” trabalhista (Lei nº. 13.467/17) considerada uma das mais profundas mudanças no mercado de trabalho no país desde o legado da Era Vargas, que criou a carteira profissional (1932), a Justiça do Trabalho (1941) e a CLT (1943). Uma das “novidades” da “reforma” é a adoção do trabalho intermitente indiscriminado em que a pessoa fica à disposição do patrão, porém, ganha apenas pelas horas de serviço; outra “novidade” é o emprego “home office” em que o expediente é em casa e com regras que impedem caracterizar vínculo com o trabalhador, para proteger o empregador de processos; a jornada de trabalho com a aprovação de 12 horas por dia com descanso de 36 horas; a terceirização total do serviço público, chamada “Lei da Terceirização” (Lei nº. 13.429/2017) que amplia para todas as etapas de produção, inclusive do setor público, a qual foi aprovado pelo Supremo Tribunal Federal (30/08/2018). A CF de 1988 estabelece no artigo 37 que: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]” (BRASIL, 1988).

---

<sup>90</sup> A Operação Lava Jato é um conjunto de investigações em andamento pela Polícia Federal do Brasil, que cumpriu mais de mil mandados de busca e apreensão, de prisão temporária, de prisão preventiva e de condução coercitiva, visando apurar um esquema de lavagem de dinheiro que movimentou bilhões de reais em propina. Essa operação teve início em 17 de março de 2014 para investigar crimes de corrupção ativa e passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, organização criminosa, obstrução da justiça, operação fraudulenta de câmbio e recebimento de vantagem indevida.

E o inciso II do art. 37 determina:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988).

Ou seja, o Decreto nº 9.507/18 é contrária a toda concepção de trabalho público que o conjunto dos trabalhadores defende: entrada no serviço público somente através de concurso público, a ocupação dos cargos de confiança por servidores de carreira para que o serviço público seja profissionalizado, pra combater a corrupção, o nepotismo, etc. A “reforma” trabalhista materializa uma enorme desregulamentação da proteção social ao trabalho através da Lei 13.467/2017 com várias disposições que reduzem os direitos dos trabalhadores.

Outra medida arrebatadora na condução da política pública foi aprovação da PEC 241/55<sup>91</sup>, que estabelece um teto para o crescimento dos gastos públicos para os próximos vinte anos. Essa medida tem impactado todo o financiamento das políticas públicas dentre elas, a Política de Assistência Social que, para o ano de 2019 está previsto um corte de quase 50% no orçamento do SUAS estabelecido no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA, 2019). Esse corte no orçamento vai precarizar ainda mais os serviços, programas, projetos e benefícios que são ofertados a cerca de trinta milhões de famílias que recebem atendimento nos mais de oito mil CRAS e nos CREAS existentes no país (CENSO SUAS, 2017).

O ECA completou 28 anos de promulgação, o SINASE 12 anos desde a primeira versão e o cenário que vislumbramos é de pouca efetividade quanto ao atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Mesmo depois da aprovação da Lei Nº. 12.594/2012 que deu uma nova perspectiva na organização da gestão do Sistema Socioeducativo, muito ainda há por fazer para superar o real atendimento a esses adolescentes, que continuam sofrendo muitas violações de seus direitos, mesmo que supostamente sob a proteção do Estado. A partir dos dados analisados, percebemos que o processo de municipalização da política socioeducativa em meio aberto no país e também no Estado tem ocorrido de forma bastante heterogênea e com morosidade.

As mudanças ocorridas a partir da aprovação do ECA/1990 provocaram a necessidade de reordenamento das instituições de atendimento para atender as novas diretrizes e, especialmente no que trata dos adolescentes e jovens que estão em conflito com a lei. Essas

---

<sup>91</sup> A Proposta de Emenda Constitucional 241 (PEC 241) estabelece um teto para o crescimento dos gastos públicos do governo federal durante 20 anos, a partir de 2017, tendo como base o orçamento do governo em 2016. No Senado, a proposta tramitou como PEC 55. A mudança de número seria por conta da organização das proposições no Senado. No dia 13 de dezembro, o Senado aprovou em segundo turno a proposta do governo, com 53 votos a favor e 16 contrários.



mudanças também exigiram novas demandas aos municípios que passaram a ser os responsáveis pela execução das MSE-MA devendo garantir aos adolescentes o acesso a todos os direitos fundamentais, como à educação, ao esporte, ao lazer e à convivência familiar e comunitária. A garantia de direitos pelo Sistema Municipal implica reconhecer o princípio da incompletude institucional, compreendendo que nenhum órgão, secretaria e/ou instituição conseguirá atender sozinho demandas tão complexas para transformar uma dada realidade.

Analisando a gestão da Política Socioeducativa no Brasil verificamos que a mesma está organizada tendo como base duas direções, uma delas pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH), que responde pelo atendimento em meio fechado e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que por sua vez é responsável pelo meio aberto, fator que causa a sobreposição de ações ou mesmo conflitos de gestão. A ausência de um comando único do Sistema provoca a desarticulação ou fragilização entre o meio fechado e o meio aberto que deveria ser permanentemente articulada, caso contrário, será muito difícil avançar na qualificação do atendimento aos adolescentes.

Outra questão que também deixa uma indeterminação no comando da Política diz respeito ao *locus* institucional dos órgãos gestores do Sistema Socioeducativo. A Lei Nº. 12.594 definiu no art. 4º, inciso X, § 3º, que: “Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do *caput* deste artigo as funções executivas e de gestão do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo” (BRASIL, 2012). Entretanto, o Plano Nacional Socioeducativo deixou a critério dos estados, Distrito Federal e municípios a definição do órgão gestor local responsável pela política socioeducativa.

O Plano Nacional deveria ter definido a direção operacional como estava disposto na Lei do SINASE estabelecendo a qual órgão ou Secretaria (Direitos Humanos, Assistência Social, Educação ou alguma Secretaria ligada a área da Criança, Adolescente e Juventude) o Sistema Socioeducativo deveria ficar subordinado. Essa definição seria muito importante no sentido de se estabelecer um orçamento específico e uma gestão orçamentária própria. A não definição do *locus* institucional dos órgãos gestores do Sistema Socioeducativo tem causado uma pulverização e “um não lugar” dessa política como foi demonstrado no Levantamento do SINASE de 2014<sup>92</sup>.

O SINASE tem como exigência a elaboração dos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo que deve estabelecer as diretrizes e os modelos de gestão para ser

---

<sup>92</sup> O Levantamento do SINASE de 2014 apresentou a distribuição dos órgãos gestores do Sistema Socioeducativo localizados nas seguintes áreas: Assistência Social e Cidadania (10), Justiça e Segurança Pública (09), Trabalho (03), Criança e Adolescente (02), Direitos Humanos (02) e Educação e Paz (01 cada uma) (BRASIL, 2017).

implementada nos dez anos seguintes a sua aprovação em todo o território nacional, no âmbito da União, posteriormente dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. O Plano Nacional Decenal do SINASE foi aprovado em 2013 e este deve nortear a elaboração dos Planos dos outros entes federativos. Todos os Planos devem ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes das esferas de governo nacional, estadual e municipal. O desafio do Plano é enorme no sentido de ser o responsável por nortear um Sistema complexo que deve envolver um conjunto de instituições, órgãos e áreas de atendimento de forma articulada e integrada. Um dos temas fundamentais que ficou ausente no Plano Nacional diz respeito ao financiamento do Sistema Socioeducativo que sem a devida definição e dimensão de seus custos inviabiliza a implementação de uma política de qualidade. Uma das principais causas das grandes deficiências do Sistema é a falta de regras claras no que tange a um compromisso financeiro por parte das três esferas de governo. O problema é que como o Plano Nacional é a referência para a elaboração dos Planos no âmbito dos Estados e Municípios, assim, corre-se o risco do tema do financiamento da Política Socioeducativas ser omitido e nenhuma política se efetiva sem recursos.

Segundo os dados da Pesquisa Nacional sobre as MSE-MA (2018), dos 78 municípios do estado do Espírito Santo, 61 (78%) informaram ter elaborado seus Planos Decenais Socioeducativos e 31 municípios as Comissões Municipais de Atendimento Socioeducativo. Este dado causou um estranhamento, visto que a Comissão Intersetorial é a instância articuladora responsável pela elaboração do Plano e acompanhamento permanente de sua execução que deve promover um amplo processo de discussão, reflexão e elaboração coletiva. Assim, o dado acima informa que 30 municípios podem não ter organizado esse processo, pois, declararam ter elaborado seus Planos Socioeducativos sem a formação das Comissões que é a instância fundamental para a implementação do próprio Plano.

No Espírito Santo, o IASES, como já nos referimos neste estudo, é o órgão responsável por fazer a gestão e execução das medidas socioeducativas ao adolescente em conflito com a lei através dos programas de atendimento em meio fechado e meio aberto. Atualmente está vinculado administrativamente à Secretaria Estadual de Direitos Humanos.

Compete ao IASES prestar apoio técnico e financeiro aos municípios que são realizados através de editais específicos na modalidade de projetos com prazos determinados de realização, ou seja, são recursos descontínuos. Ao analisarmos os Relatórios Anuais e os Planos de Ação da Subgerência de Liberdade Assistida, Prestação de Serviço à Comunidade e Egresso (SUBLAPSCE), verificamos que a instituição passou por várias reestruturações, mudanças de direção que interferiram na gestão do Sistema Socioeducativo. A rotatividade de

gestores e também de servidores, que são admitidos por contratos temporários em detrimento da realização de concurso público, precarizam as relações de trabalho e fica suscetível a interferência político-partidária. Outra consequência desse processo é a ocorrência da descontinuidade da formação dos trabalhadores da socioeducação, já que o quadro de trabalhadores está sempre mudando em razão do término do contrato de trabalho. Isso vai interferir diretamente no desenvolvimento do processo de trabalho, na concepção dos agentes e dos técnicos responsáveis pelo atendimento dos adolescentes.

A SUBLAPSCE é o setor do IASES responsável em auxiliar na articulação e orientação aos municípios no fomento das medidas socioeducativas em meio aberto, bem como no encaminhamento dos adolescentes liberados das Unidades Socioeducativas; coordenar e fomentar o Programa Institucional de Meio Aberto, o Programa Institucional de Abordagem Familiar e Comunitária e o Programa de Egressos do IASES. A equipe atua também na sensibilização, assistência técnica/financeira, assessoria, supervisão, capacitação e avaliação dos municípios que executam as MSE de LA e PSC. Essa ação envolve os 78 municípios do Espírito Santo. Verificamos que a equipe enfrentou várias dificuldades no exercício de seu processo de trabalho que foram evidenciados nos relatórios, como o número reduzido de técnicos de nível superior e de suporte administrativo da Gerência, realização de visitas de monitoramento e avaliação dos projetos municipais de execução MSE-MA, entre outros. Outra dificuldade se refere aos reduzidos recursos financeiros destinados à área do adolescente, a indefinição por parte do IASES na previsão orçamentária para o apoio a projetos municipais, e o atraso no repasse das parcelas dos recursos financeiros de convênio aos municípios. Aludidos atrasos ocorreram em função da burocracia e/ou porque alguns municípios estavam impedidos de receber o recurso pela inadimplência com algum órgão federal ou estadual.

Com relação ao Sistema de Justiça e as autoridades municipais foi constatado que entre eles há pouca integração, o que tem dificultado os procedimentos operacionais no atendimento ao adolescente em conflito com a lei. Quanto à rede de atendimento dos municípios voltado às crianças e adolescentes foi constatada a desarticulação ou mesmo a inexistência desses serviços nas localidades. Outras dificuldades identificadas pela equipe da Gerência foram à insuficiência de dados municipais para o diagnóstico da situação dos adolescentes envolvidos com prática de ato infracional e a questão do preconceito e da discriminação.

Às questões apontadas como desafios foram: desenvolver mecanismos que possibilitem ações multiplicadoras dos conteúdos e experiências das capacitações realizadas

pelo IASES, nos municípios, em razão da rotatividade dos técnicos; a sensibilização dos gestores municipais na implementação do atendimento socioeducativo no município; o desconhecimento técnico, administrativo e financeiro que possibilite os municípios a gerenciar os convênios. Outro desafio refere-se a mobilização, sensibilização e responsabilização do Poder Público Municipal, dos Juízes da Vara da Infância, dos Promotores, dos Defensores e Conselheiros de Direitos no sentido de implantar novos programas de atendimento socioeducativo em meio aberto nos municípios.

O SINASE recomenda as MSE-MA consideradas as medidas mais importantes aplicadas aos adolescentes que cometem ato infracional em detrimento das medidas em meio fechado. O Brasil tinha em 2016 cerca 116.000 adolescentes no Sistema Socioeducativo, sendo que aproximadamente 70% deles estavam em cumprimento de MSE-MA. Entretanto, mesmo atendendo a maioria dos adolescentes nesta modalidade e por preservar a convivência familiar e comunitária, não recebe os recursos financeiros, humanos e materiais necessários para a efetivação deste tipo de serviço. A maioria dos adolescentes são atendidos nos CREAS dos municípios em que se constitui um equipamento do SUAS, historicamente tem sido uma política que recebe poucos recursos. A aprovação da PEC 55, que congela os gastos do governo por 20 anos, vai inviabilizar ainda mais o atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias que se encontram em situação de ameaça e/ou violação de direitos.

Entendemos que na relação entre estado e municípios no processo de municipalização, alguns aspectos foram ignorados, como os relativos às condições técnicas, administrativas e financeiras para assumirem suas competências. No Espírito Santo esse processo se iniciou através do IASES, que aos poucos foram sendo aderidas pelos municípios. Neste sentido, torna-se fundamental o apoio técnico e financeiro da esfera federal e estadual, como determina o ECA e o SINASE, para que os municípios sejam capacitados e, assim, assumam o atendimento dos adolescentes em MSE-MA.

De acordo com a Pesquisa Nacional das MSE-MA (2018), o Espírito Santo atendeu 2.767 adolescentes em 2017, correspondendo a 2,3% dos adolescentes atendidos nessa modalidade no país e que a maioria deles, ou seja, 2.565 (71,41%) cumpriram as medidas nos CREAS, outros 616 (17,15%) em entidade conveniada/parceira no município e em menor número foram identificados outros locais de atendimento tais como: os CREAS de outros municípios; CREAS Regional ao qual está vinculado; CRAS; outras unidades públicas (exceto CREAS) que atendem especificamente a LA e PSC em local da Política de Assistência Social e pela equipe de referência da Proteção Social Especial do município (Órgão Gestor).

Identificamos no Estado 105 Unidades de atendimento em que os adolescentes, das quais 65 são os CREAS, 15 são unidades do CRAS, 8 em entidades conveniadas/parceiras no município, 8 são unidades públicas (excluindo o CREAS) específicas para atender a LA e a PSC e 9 corresponde a outro local da Política de Assistência Social.

Segundo o SINASE “os Municípios deverão inscrever seus programa e alterações, bem como as entidades de atendimento executoras, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Constatamos que 32 unidades de um total de 72 responderam que não são inscritas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O processo de municipalização das MSE-MA a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução Nº. 109/2009) passou a ser realizado através dos equipamentos do SUAS, os CREAS. Isso fez com que o MDS se relacionasse diretamente com os municípios por meio das Secretarias de Assistência Social provocando uma desresponsabilização dos estados na gestão, supervisão e cofinanciamento. Para que o CREAS assuma o Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de MSE de LA e PSC são necessárias um conjunto de condições tais como financiamento, recursos humanos e capacidade técnica. O atendimento de adolescentes em LA e PSC não se limitam aos serviços ofertados pelos CREAS, mas dependem de uma rede articulada de serviços que muitos municípios não dispõem e/ou são insuficientes. Na falta ou insuficiência destas condições para o atendimento adequado nos CREAS, o que vai ocorrer é a contínua internação dos adolescentes.

O SINASE estabelece que os municípios são responsáveis pela execução das medidas socioeducativas e que cabe aos estados garantir o suporte técnico e financeiro aos programas de atendimento. Ou seja, a lei não determina que a execução das MSE-MA deva ser nos CREAS. As entidades não governamentais podem executar programas de atendimento socioeducativo em meio aberto, desde que esteja previsto no Sistema Municipal Socioeducativo e que os programas cumpram os requisitos estabelecidos pela Lei e pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município.

A existência de programas socioeducativos em meio aberto executados por entidades não governamentais não inviabilizam que os CREAS atendam de forma complementar as famílias e os adolescentes que demandam os seus serviços. Através da pesquisa vimos que, no Brasil e no Espírito Santo, os CREAS estão consolidados com espaço de atendimento aos adolescentes submetidos às MSE-MA. Entretanto, constatamos outros equipamentos que realizam este serviço como os CRAS, quando o município não possui CREAS, entidades conveniadas/parceiras no município, entre outras.

A previsão de cortes no orçamento para o ano de 2019, da Política de Assistência Social só vai complexificar ainda mais o atendimento dos usuários, dentre eles os adolescentes em conflito com a lei. Somado a isso temos ainda recursos humanos escassos e despreparados para o exercício de suas funções, muitas vezes com vínculos e condições de trabalho precários, incompatíveis com demandas tão imediatas em relação ao fenômeno da pobreza.

No Estado, 67,53% das equipes técnicas responsáveis pelo Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento das MSE de LA e de PSC não é exclusiva deste serviço. Isso implica num acúmulo de atividades impossíveis de serem desenvolvidas com um mínimo de qualidade. A relação dos serviços que as equipes dos CREAS realizam vai muito além do atendimento ao adolescente que cumpre a MSE-MA, tais como: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, a Gestão Municipal, a Proteção Social de Alta Complexidade, o Serviço de Proteção Social para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e outros tipos de serviços.

Segundo o Censo SUAS RH CREAS 2017, constatamos que do total de 691 trabalhadores que atuavam nos 74 CREAS deste Estado, 402 (58,1%) tinham vínculos precarizados como os de cargos comissionados, outros contratos com outro vínculo não permanente, sem vínculo, servidores temporários, trabalhadores terceirizados e de empresa, cooperativas ou entidades prestadoras de serviços. Os 289 (41,8%) ingressaram no serviço público através de concurso público, sendo que 28 eram regidos pela CLT e 261 eram servidores estatutários.

A maioria dos funcionários que atuavam nos CREAS, 373 (53,98%) dos trabalhadores exerciam a função de técnico (a) de ensino superior e 318 (46%) servidores formavam o quadro dos outros trabalhadores que executavam o serviço de apoio administrativo (7,96%), educador (a) social (7,81%), serviços gerais (11,29%), técnico (a) de nível médio (0,58%), estagiário (a) (1,59%) e outros (8,10%).

A implementação do SINASE se constitui em um enorme desafio sendo que apresenta no plano discursivo um conjunto de princípios, regras e critérios de garantia dos direitos humanos dos adolescentes que se envolvem com atos infracionais. No plano operacional apresenta mecanismos que possibilitam ações de defesa técnica a esse grupo social. Entretanto, os dados de realidade mostram a enorme distância existente entre a legislação e a precariedade das políticas sociais no atendimento àqueles que estão no Sistema Socioeducativo. Apesar do reconhecimento dos direitos sociais fundamentais expressos nas

normativas garantistas, efetivamente temos um Estado que segue a cartilha da ideologia neoliberal, que não comporta os investimentos necessários que poderiam fazer diferença na vida desses sujeitos. Somado à precariedade das políticas sociais, temos uma política socioeducativa que se materializa de ações repressivas, coercitivas e punitivas que servem na realidade para a defesa social, mas não para uma perspectiva que dê espaço para a descoberta das potencialidades de adolescentes e jovens.

O objetivo da presente tese consistiu em refletir sobre as armadilhas da municipalização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no estado do Espírito Santo. Consideramos que uma destas armadilhas tem relação direta com a insuficiência do debate da *municipalização* das políticas públicas sociais justificando que dessa forma o governo local estaria mais próximo dos cidadãos, e assim poderia atuar melhor facilitando a fiscalização. Esse debate mereceria um maior aprofundamento e envolvimento de toda a sociedade considerando a complexidade dos problemas dos governos locais que exige políticas e soluções no âmbito do território nacional. É necessário considerar também neste debate, a história política e social brasileira, marcada por estruturas de poder local conservadoras, em que predominam relações clientelistas e corruptas que são um desafio para o exercício da participação democrática.

Outra questão na nossa perspectiva se constitui numa armadilha se refere a responsabilização dos municípios na condução das políticas sociais que entendemos ter sido dificultada pela situação em que se encontravam e, ainda se encontram muitos municípios, com insuficiência de recursos fiscais e financeiros, além da baixa capacidade técnica e carência de recursos humanos, como também à cultura política brasileira perversa expressa nas desigualdades sociais e regionais. Este processo têm desafiado a implementação da municipalização das políticas socioeducativas, como estabelecido nos marcos regulatório dos direitos infanto-juvenis. O êxito deste processo impõe o fortalecimento do governo central em seus papéis de regulação, redução de desigualdades regionais e melhoria dos equipamentos e serviços públicos locais.

Nesse sentido, a intenção desta tese é contribuir para a reflexão desse processo na perspectiva de rever práticas reiteradoras de criminalização dos adolescentes, principalmente em razão de sua condição de pobreza pelo Sistema Socioeducativo brasileiro. Sabemos que o cometimento de atos infracionais não é uma prerrogativa dos adolescentes pobres, entretanto, são eles os que geralmente são punidos pelo Sistema Socioeducativo inserido no rol de mecanismos de controle social do sistema capitalista.

Consideramos a importância dos avanços ocorridos com a reforma da legislação do SINASE que regulamentou a execução das MSE destinadas a adolescentes que pratiquem atos infracionais. Entretanto, dentro do contexto de uma sociedade capitalista, essa legislação mantém a base punitiva desse sistema. O processo de municipalização das MSE-MA é legítimo, já que atende parte das necessidades sociais e demandas do segmento da população de adolescentes e jovens, o que não significa que seja capaz de reduzir as desigualdades socioeconômicas que acometem a população, fruto da sociedade de classes. É fato que a regulamentação do SINASE representa uma conquista histórica dos segmentos que lutam pela garantia de direitos humano que está em processo de estruturação desde 2006 que visa a se constituir em padrão único de atendimento de qualidade dos serviços, programas e projetos ofertados pelo Sistema Socioeducativo. Entretanto, como defende Oliveira e Silva (2011, pg. 234), “[...] não basta somente modificar o conteúdo da lei sem transformar as concepções que a sustentam; não basta fazer a passagem da condição de objeto de intervenção judiciais para sujeitos de direitos; não basta a execução de inúmeros programas governamentais ou não governamentais, se não existir a formulação de políticas sociais estruturantes”. Vivemos um contexto muito complexo em que as correlações de forças são desfavoráveis à garantia dos direitos conquistados historicamente e, frente a isso temos que fortalecer os movimentos de luta e resistência coletiva e como nos diz Iamamoto (2003, p. 17):

*O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca, é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar sonhos e concretizá-los dia a dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários.*



## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam et al. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*, 2002.

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. *A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível*. Cadernos Adenauer, São Paulo, n.4. p. 35-53, abr. 2000.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; LOBO, Theresa. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF. n. 14, p. 5-22, dezembro, 1996.

AFONSO, José Roberto. Brasil: um caso à parte. *XVI Regional seminar of fiscal policy, CEPAL/PES*. Santiago de Chile, p. 1-46, jan, 2004.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências*. *BIB*, 2001. vol. 51, pp. 13-34.

ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. A sociedade dos adoecimentos no trabalho. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 123, p. 407-427, jul/set, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0101-662820150003&lng=pt&nrm=is](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-662820150003&lng=pt&nrm=is)>. Acesso em: 5 out. 2015.

ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Chicago, Illinois, September 24-26, 1996. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf)>. Acesso em 23 fev. 2011.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP, 2000.

ATHAYDE, Celso (et al). *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa, 1979.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. Cortez Editora, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. *Capitalismo em crise, política social e direitos*. Boschetti [et al.] (orgs.). São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Documenta, Brasília, DF, n. 225, p. 1-43, nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei 12.317, de 26 de agosto de 2010. Acrescenta dispositivo à Lei no 8.662, de 7 de junho de 1993, para dispor sobre a duração do trabalho do Assistente Social. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) [...]. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 out. 1991.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Comissão Intergestores Tripartite. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução n.º 5, de 3 de junho de 2008. Determina os critérios para implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de LA e PSC nos CREAS com recursos do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 124, 01 de jul. 2008. Seção I, 95.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Sistema Nacional de*

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução n.º 160, de 18 de novembro de 2013. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. [Sem título]. Brasília, DF. 2009. Relatório técnico.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda constitucional n.º 15, de 19 de novembro de 1980 da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 nov. 1980.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda constitucional n.º 95, de 15 de novembro de 2016 da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n.º. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 out. 1979, Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei n.º. 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. Levantamento Nacional 2011. Brasília: SDH, 2012.

\_\_\_\_\_. Levantamento Anual do SINASE 2016. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos (MDH), 2018.

\_\_\_\_\_. Portal Censo SUAS. Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Vigilância Socioassistencial. *Pesquisa de Medida Socioeducativa em Meio Aberto 2018*. Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 15 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS)*. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH)*. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, DF, 2004.

*Atendimento Socioeducativo*. Resolução n.º 119, de 11 de dezembro de 2006. Brasília, DF, 2006.

BREMAEKER, Françoise E. J. *Impacto Da Crise Atual Nas Finanças Dos Municípios Em 2017*. Observatórios de informações municipais. 2017. Disponível em: <[http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/C0A8F580-9FDE-77F4-9DFD96FE5DB16C4608122016051233.pdf&i=3060](http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/C0A8F580-9FDE-77F4-9DFD96FE5DB16C4608122016051233.pdf&i=3060)> . Acesso em: 20 maio 2017.

CARVALHO, Maria do Carmo B.; NOZABIELLI. *A responsabilidade do município na definição e execução da política pública e dos serviços dirigidos à criança e ao adolescente*. Seminário sobre municipalização no contexto da execução das medidas sócio educativas/mse, mar, 2004. Disponível em: <[www.pucsp.br/nemess/links/artigos/Paper.doc](http://www.pucsp.br/nemess/links/artigos/Paper.doc)> Acesso em: 02 ago. 2014.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Poletti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CHAUÍ, Marilena. *Introdução à história da filosofia*. São Paulo: Companhia das Letras, v. 1, 2002.

CHENAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã. 1996. – Tradução de: Silvana Finzi Foá.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. *Finanças: Procedimentos para otimizar a arrecadação municipal*. Brasília: CNM, 2012, 76p.

CNMP. *Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 67/2011: um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes*. Brasília: CNMP, 2015.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Por uma Política Nacional de Execução das medidas sócio-educativas: conceitos e princípios norteadores*. Presidência da República. Secretaria

Especial de Direitos Humanos. Subsecretaria dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Belo Horizonte, abril, 2004. Disponível em: [www.cedeeps.com.br/wp.../06/Conceitos-e-Principios-Norteadores.doc](http://www.cedeeps.com.br/wp.../06/Conceitos-e-Principios-Norteadores.doc). Acesso em: 12 set. 2014.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social e crise do capital: política social com que característica? Vitória: *Revista Argumentum*. v. 8, n. 2, p. 30-34, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18315/argumentum.v8i2.13769>. Acesso em: 23 nov. 2017.

DALLARI, D. A. Art. 4. In: CURY, M. *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 7.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p.37-44.

DIGIACOMO, Murillo José. *Os CRAS/CREAS e o atendimento de adolescentes acusados da prática de atos infracionais e outras demandas na área da infância e juventude*. Rio Grande do Sul: Ministério Público do Rio Grande do Sul. Material de Apoio, 2015. Disponível em: <https://www.mprn.mp.br/portal/inicio/infancia-e-juventude/infancia-e-juventude-material-de-apoio/artigos/>. Acesso em: 25 jul. 2018.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei n.º 9.768, de 28 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a definição das Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no Estado do Espírito Santo. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, 28 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). *Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Conflito com a Lei – 2012*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <http://www.sedh.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). *Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. 39 p.

ESPÍRITO SANTO. *Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Espírito Santo 2015-2024*. Vitória: Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES). 12 abr. 2014. Disponível em: <http://www.iases.es.gov.br/default.asp>. Acesso em: 16 set. 2015.

ESPÍRITO SANTO. *Um novo modelo de atenção ao adolescente em conflito com a lei*. Estimativa Populacional 2014 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015).

FALEIROS, Vicente de Paula. Impunidade e Inimputabilidade. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 77, abril, 2004.

FLEURY, Sonia (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. 1 Ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A Política de Assistência Social no Brasil: O foco na família e a questão dos mínimos sociais. *Revista Sociedade em Debate*, Pelotas, 13(2): 153-173, jul.- dez./2007. Disponível em:

<<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/viewFile/406/360>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

FRASSETTO, et al. *Gênese e Desdobramentos da Lei 12.594/2012: Reflexos na Ação Socioeducativa*. *Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade*, 2012. Disponível em: <<http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/adolescencia/article/view/241>> Acesso em: 04 abr. 2017.

FRASSETTO, F. *Natureza da Medida Sócio-Educativa*. ANCED—Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente. (Org.). *Justiça Juvenil: a visão da ANCED sobre seus conceitos e práticas, na perspectiva dos Direitos Humanos*. São Paulo: ANCED, p. 11-19, 2007.

GALLINA, Silvana. *Um novo modelo de atenção ao adolescente em conflito com a lei*: Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo 2003-2010. IASES, Espírito Santo. 2010. Disponível em: <[www.iases.es.gov.br/](http://www.iases.es.gov.br/)>. Acesso em: 12 ago. 2014.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. *Textos para Discussão do IPEA*, n. 706, fevereiro. 2000.

GOMES, M. do Rosário Corrêa de Salles. Relação SUAS/SINASE na Revisão do Marco Regulatório – Lei 12435/2011 e Lei 12594/12: Comentários Críticos. *Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade*, 2012. Disponível em: <<http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/adolescencia/article/view/241>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. 19 Ed. São Paulo: Edições Loyola. 2010. Tradução de: SOBRAL, Adail Ubirajara; GONÇALVES, Maria Stela.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: História e Implicações*. São Paulo: Edições Loyola. 2008. Tradução de: SOBRAL, Adail; GONÇALVES, Maria Stela.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 6 Ed., São Paulo: Cortez, 2003.

IBAM. *Análise da dinâmica de funcionamento dos programas e da execução do serviço de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade)*. Sumário executivo dos resultados da pesquisa qualitativa. / [supervisão geral de] Rosimere de Souza. — Rio de Janeiro: IBAM, 2014.

IJSN. *Síntese dos Indicadores Sociais do Espírito Santo PNAD 2015*. Vitória, ES, 2016.

INSTITUTO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO ESPÍRITO SANTO (IASES). *Levantamento anual de 2012, a gestão estadual*. Espírito Santo, 2016. Relatório técnico.

ITURRALDE, Manuel. O governo neoliberal da insegurança social na América Latina: semelhanças e diferenças com o Norte Global. In: BATISTA, Vera Malaguti (org.). *Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Rio de Janeiro: Revan. p. 169-195. 2012.

KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2º Ed, 1976.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, n. 11(2): 63-81, out. 1999.

LEMOS, Esther Luíza de Souza. *Serviço social e assistência social no Brasil contemporâneo: de uma fetichização a outra?* 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

LIBERATI, Wilson Donizeti. A Gestão das políticas públicas para o adolescente em conflito com a lei no Estado Constitucional. *Gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei (Coord.)*. 1ª ed, São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Adolescente e ato infracional*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

LIMA, Pe. Agnaldo Soares. *Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo Comentado: Uma abordagem crítica para apoiar a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais*. Brasília: SDB, 2014.

LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS, Carla Benitez. *O (des) controle social do capital: contribuições para uma análise dialética da criminalização da juventude popular brasileira*. 2011. 471f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

MARTINS, José de Souza. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MAY, T. *Pesquisa Social: questões, métodos e processos*. São Paulo: Artmed, 2004. p. 90-230.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n. 3, Jul-Set 1996.

MENDES, Constantino Cronemberger. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*; editores: Rogério Boueri, Marco Aurélio Costa. Brasília, DF: IPEA, 2013.

MINAYO, M. C. de Souza. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 27 Ed. Petrópolis, RJ: vozes, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de S.; SOUZA, E. R. de: “Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva”. *História, Ciências, Saúde*: Manginhos, 1998.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Debates Simultâneos. Família, Gênero e Assistência Social. O trabalho do/a assistente social no SUAS: Seminário Nacional / *Conselho Federal de Serviço Social - Gestão atitude crítica para avançar na luta*. – Brasília, DF: CFESS, 2011.

MORAES, Michelle Rodrigues de. O processo de assistencialização das políticas sociais e a seguridade social brasileira. *Dossiê: a “Questão Social” Temas & Matizes*. Cascavel, PR: 2010. v. 9, n 17, primeiro semestre de 2010. p. 177-200. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/viewFile/4709/3635>. Acesso em: 06 jun. 2017.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

NASCIMENTO, Maria Lívia do; RODRIGUES, Rafael Coelho. A convergência social/penal na produção e gestão da insegurança social. In: BATISTA, Vera Malaguti (org.). *Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Rio de Janeiro: Revan. p. 169-195. 2012.

NETTO, José Paulo. *A construção do projeto ético-político do Serviço Social*. Módulo 1 de Capacitação em Serviço Social e Política Social, Brasília, 1999, p. 1-22. CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999.

NICODEMOS, Carlos; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; AMARAL E SILVA, Antônio Fernando do. Natureza do sistema de responsabilização do adolescente autor de ato infracional. In: *Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: ILANUD, 2006.

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

PASSAMANI, Maria Emilia. *A Experiência de Liberdade Assistida Comunitária na percepção de seus operadores*. 2006. 175f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.

RACHEILIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 104, p. 750-772, out/dez. 2010.

RAGAZZINI, Dário. “Para quem e o que testemunham as fontes da história da educação?”. In: *Educar em Revista*. n. 18/2001. Curitiba: Editora UFPR, 2001 p. 13-28.

RODRIGUES, Mavi; COSTA, Suely G. Balanço Crítico do SUAS: assistência e assistencialização. CRESS-7ª Região. *Revista Em Foco*. Rio de Janeiro: CRESS-7ª Região, mar., 2009, p. 15-25.

ROSA, Elizabete Terezinha Silva. Adolescente com prática de ato infracional: a questão da inimputabilidade penal. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 67. São Paulo, Cortez Editora, 2001.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores – Do Pátrio Poder ao Pátrio Dever Um Histórico da Legislação para a Infância no Brasil. PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene (Orgs.). *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, Editora Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

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

SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. Cortez Editora, 2010.

SARAIVA, João Batista Costa. *Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil*. 2. ed, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; OLIVEIRA, Raissa Menezes de. *O Adolescente em Conflito com a Lei e o Debate sobre a Redução da Maioridade Penal: esclarecimentos necessários*. Brasília: IPEA, 2015. Nota técnica.

SOARES, Laura Tavares. Questões pendentes na configuração de uma Política Social: uma síntese. *Outro Brasil – Laboratório de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: UERJ, dezembro de 2014. Disponível em: <[www.outrobrasil.net](http://www.outrobrasil.net)>. Acesso em: 23 mar. 2016.

SOUZA, C.; BLUMM, M de. Autonomia política local: uma revisão da literatura. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 1999, n. 48, p. 51-68.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciênc. Saúde Coletiva* [online]. 2002, vol.7, n.3, pp.431-442. ISSN 1413-8123. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232002000300004>>. Acesso em 14 set. 2017.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n. 2, Abr-Jun, 2004.

SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2005, n. 24, p.105-121. ISSN 0104-4478. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>>. Acesso em: 27 out. 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, v. 22, n. 68, p. 54-82, 2001.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórica). *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 54, Ano XVIII, julho, 1997.



TEIXEIRA, Maria de Lurdes Trassi. “O futuro do Brasil não merece cadeia”. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n°. 77. Ano XXV março de 2004. UNICEF.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). *Núcleo de Estudos sobre Criança e Adolescente (NECA)*. Vitória: UFES, Departamento de Serviço Social, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 1990. Projeto de Extensão.

VOLPI, Mario. *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

WACQUANT, Loïc J. D. *As duas faces do gueto*. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2008.

WACQUANT, Loïc. *Da Escravidão ao Encarceramento em massa*. Repensando a “Questão Racial” nos Estados Unidos. Contragolpes–seleção de artigos da New Left Review, São Paulo, Boitempo, 2006. Disponível em: <<https://deusgarcia.files.wordpress.com/2017/05/wacquant-da-escravidao-ao-encarceramento-em-massa-nlr-13-january-february-2002.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2007.

WACQUANT, Loïc JD. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Freitas Bastos Editora, 2017.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2013: homicídios e juventude no Brasil*. Brasília, 2013.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2014: Os jovens do Brasil*. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPP/PR, 2014.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da Violência 2016. Homicídios por armas de fogo*. Brasília, UNESCO, 2016.

ZALUAR, Alba. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

**ANEXO A – Número de homicídios por af: total e jovem (15 a 29 anos) - vitimização juvenil (%). Brasil, 1980/2014\***

Ano	Vítimas		Vítima
	Total	Jovem	Juvenil
1980	6.104	3.159	51,8
1981	6.452	3.325	51,5
1982	6.313	3.118	49,4
1983	6.413	3.215	50,1
1984	7.947	4.061	51,1
1985	8.349	4.482	53,7
1986	8.803	4.750	54,0
1987	10.717	5.711	53,3
1988	10.735	5.760	53,7
1989	13.480	7.513	55,7
1990	16.588	9.193	55,4
1991	15.759	8560	54,3
1992	14.785	7.718	52,2
1993	17.002	9.317	54,8
1994	18.889	10.455	55,3
1995	22.306	12.168	54,6
1996	22.976	12.428	54,1
1997	24.445	13.680	56,0
1998	25.674	14.643	57,0
1999	26.902	15.475	57,5
2000	30.865	18.252	59,1
2001	33.401	19.800	59,3
2002	34.160	20.567	60,2
2003	36.115	21.755	60,2
2004	34.187	20.827	60,9
2005	33.419	20.336	60,9
2006	34.921	20.939	60,0
2007	34.147	20.546	60,2
2008	35.676	21.475	60,2

2009	36.624	21.912	59,8
2010	36.792	21.843	59,4
2011	36.737	21.594	58,8
2012	40.077	23.867	59,6
2013	40.369	23.984	59,4
2014	42.291	25.255	59,7
Total	830.420	481.683	58,0
$\Delta$ % 1980/2003	491,7	588,7	16,4
$\Delta$ % 2003/2014*	17,1	16,1	0,9
$\Delta$ % 1980/2014*	592,8	699,5	15,4

---

Fonte: Mapa da Violência, 2016.

\*2014: Dados preliminares

## ANEXO B – Comparativo entre SUAS e SINASE

ÍTEM	LOAS/SUAS	ECA/SINASE
<i>Usuários</i>	Cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e submetidos a riscos que resultem em fragilidade ou corte dos vínculos familiares, comunitários e/ou societários.	Atendimento de todas as crianças e adolescentes independe da condição social.
<i>Família</i>	Centralidade na família	Garantir a convivência familiar e comunitária
<i>Descentralização político-administrativa</i>	Redefinição da relação entre o poder público central (governo federal) e os poderes públicos locais (Estados e Municípios), bem como recomposição da relação entre Estado e sociedade que envolve duas dimensões: o papel das entidades não governamentais prestadoras de serviços e o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns na gestão democrática da política.	A Constituição Federal determina que a competência da União se restrinja a coordenação nacional e a formulação de regras gerais do atendimento, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão gerenciar e coordenar e executar programas de atendimento no âmbito de suas competências. Participação da sociedade por meio de suas organizações.
<i>Controle social</i>	Conselhos de Assistência Social são instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre Governo e sociedade civil.	Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente – nacional, estaduais e municipais – são órgãos controladores, deliberativos e formuladores de políticas no campo dos direitos da criança e do adolescente com a participação da sociedade civil. Conselho tutelar
<i>Integração das ações</i>	Integração das políticas e, partindo da noção de incompletude institucional, buscam organizarem-se em sistemas articulados de ações entre as três esferas de Governo.	Integração das políticas e, partindo da noção de incompletude institucional, buscam organizarem-se em sistemas articulados de ações entre as três esferas de Governo.
<i>Financiamento</i>	Co-financiamento pelos três níveis de governo e progressividade na lógica de definição das fontes orçamentárias. FAS	O compartilhamento da responsabilidade no financiamento e desenvolvimento da política de atendimento socioeducativa é das três esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).
<i>Níveis de proteção</i>	<p><b>Proteção Social Básica</b> – São ações de proteção social de caráter preventivo cujo objetivo é fortalecer os laços familiares e comunitários.</p> <p><b>Proteção Social Especial de Média Complexidade</b> – São ações de proteção social destinadas a situações onde os direitos do indivíduo e da família já foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário.</p>	<p>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. São linhas de ação da política de atendimento:</p> <p>I - políticas sociais básicas;</p> <p>II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de</p>

	<p><b>Proteção Social Especial de Alta Complexidade</b> – Atende a casos onde os direitos do indivíduo ou da família já foram violados, e também quando o vínculo familiar é rompido.</p>	<p>garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;</p> <p>III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;</p> <p>IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;</p> <p>V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.</p> <p>VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;</p> <p>VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.</p>
<p><i>A informação, o monitoramento e avaliação.</i></p>	<p>Estabelece o sistema de vigilância social responsável por coletar, sistematizar e divulgar informações sobre as vulnerabilidades e situações de risco nos territórios, bem como sobre o desempenho e avaliação dos programas e serviços.</p>	<p>O monitoramento e avaliação do SINASE compõem um conjunto de ações de caráter político-estratégico que visa introduzir parâmetros para as entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo, bem como produzir informações para sua melhoria e a publicização dos dados em âmbito nacional.</p>

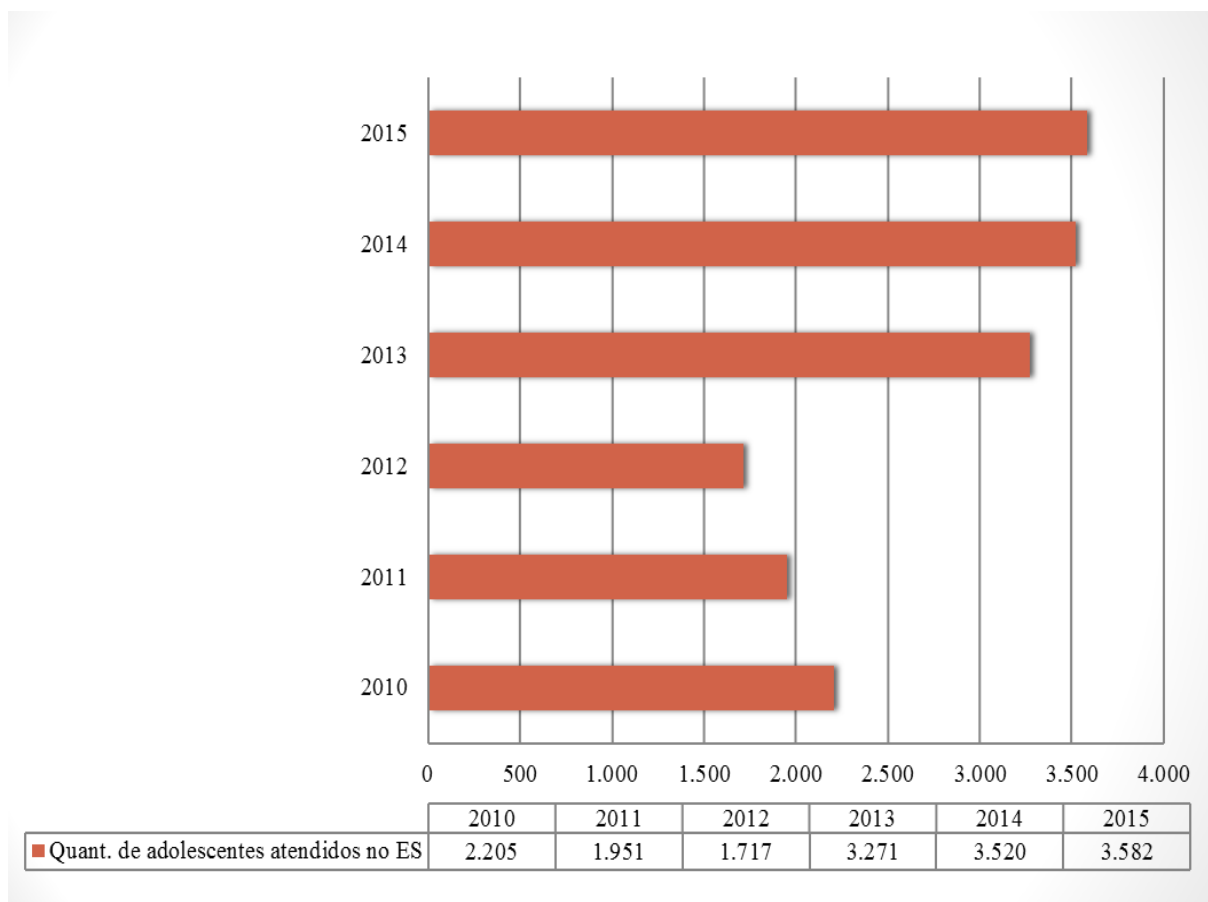
Fonte: A autora.

**ANEXO C – Números de documentos e Órgãos responsáveis.**

Número de Documentos	Órgão Responsável
14	CONANDA
11	IASES
06	CNAS
06	MDS
01	SEDH
02	CNJ
01	Decreto Presidencial
01	Ministério da Saúde
01	Ministério da Educação
01	SNAS/MDS

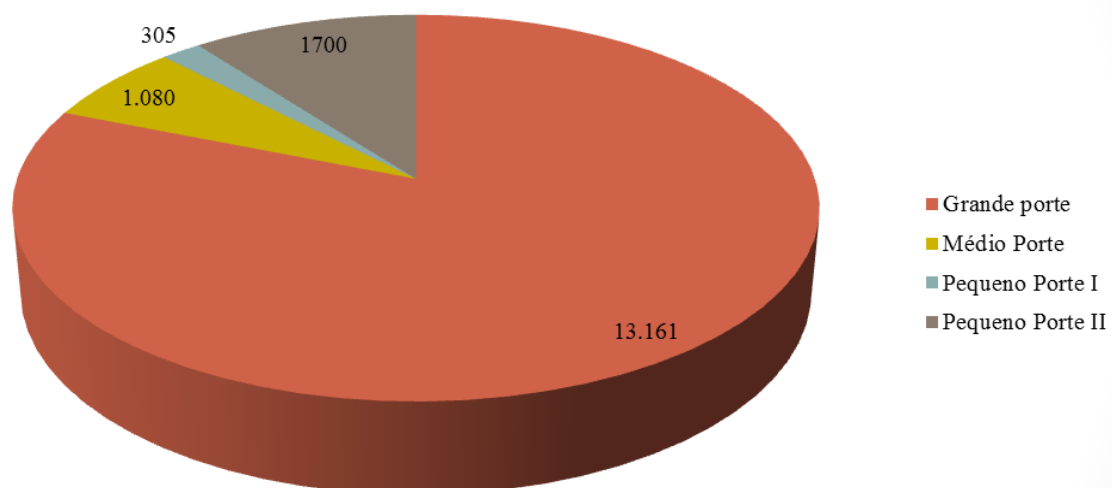
Fonte: A autora.

**ANEXO D – Número de Adolescentes atendidos no ES – MSE em MA.**



Fonte: IASES, 2017.

**ANEXO E – Adolescentes atendidos pelas MSE em MA no ES segundo o porte dos municípios.**



Fonte: IASES, 2017.







	<b>Terra</b>										
43	<b>Linhares</b>		x					x			x
44	<b>Mantenópolis*</b>	x									x
45	<b>Marataízes</b>		x							x	
46	<b>Marilândia</b>		x		x						
47	<b>Marechal Floriano</b>		x				x				
48	<b>Mimoso do Sul</b>		x				x				
49	<b>Muniz Freire</b>		x				x				
50	<b>Muqui</b>	x									
51	<b>Montanha</b>		x				x				
52	<b>Mucurici</b>		x				x				x
53	<b>Nova Venécia</b>		x	x					x		
54	<b>Pancas</b>	x									
55	<b>Pedro Canário</b>		x				x				
56	<b>Pinheiros</b>		x				x				x
57	<b>Piúma</b>		x				x				
58	<b>Ponto Belo</b>	x									
59	<b>Presidente Kennedy</b>	x									
60	<b>Rio Novo do Sul****</b>		x				x				
61	<b>Rio Bananal</b>	x									
62	<b>Santa Leopoldina****</b>		x			x					
63	<b>Santa Maria de Jetibá</b>		x				x				x
64	<b>Santa Teresa</b>		x				x				

65	São Domingos do Norte	x									
66	São Gabriel da Palha**	x									x
67	São José do Calçado		x				x				x
68	São Mateus		x							x	
69	São Roque do Canaã	x									
70	Serra		x					x			x
71	Sooretama		x				x				x
72	Vargem Alta		x				x				
73	Venda Nova do Imigrante		x				x				x
74	Viana		x							x	x
75	Vila Pavão	x									
76	Vila Valério		x			x					x
77	Vila Velha		x							x	x
78	Vitória		x				x				x
	<b>Subtotal</b>		57	5	02	03	37	05	03	07	28
	<b>Total</b>	21	57	5	57					28	

\*Possuem Plano Municipal, mas não estão executando as medidas em Meio Aberto;

\*\* Executava as medidas em meio aberto por meio de convênio com o IASES, mas com o encerramento encontra-se sem atendimento;

\*\*\*Solicitaram encerramento do convênio, sem parecer de recurso no momento, em análise;

\*\*\*\*Municípios que se encontram sem adolescentes para o atendimento socioeducativo, mas que já realizou a execução das medidas socioeducativas em Meio Aberto em outro período.

**ANEXO G – Data da Implantação das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE-MA) no estado do Espírito Santo.**

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>MARCO INICIAL DA MUNICIPALIZAÇÃO DAS MSE em MA</b>
1. Nova Venécia	2000
2. Serra	2002
3. Colatina	2002
4. Vila Velha	2004
5. São Mateus	2005
6. Aracruz	2007
7. Cachoeiro de Itapemirim	2008
8. Guarapari	2008
9. Linhares	2008
10. Vitória	2008
11. Baixo Guandú	2009
12. Montanha	2009
13. São Gabriel da Palha	2009
14. Afonso Claudio	2010
15. Alegre	2010
16. Cariacica	2010
17. Cariacica	2010
18. Castelo	2010
19. Ecoporanga	2010
20. Viana	2010
21. Guaçuí	2011
22. Alfredo Chaves	2012
23. Anchieta	2012
24. Conceição da Barra	2013
24. Conceição do Castelo	2013
26. Fundão	2013
27. Itapemirim	2013
28. Jaguaré	2013

29.Marataízes	2013
30.Mucurici	2013
31.Piúma	2013
32.Sooretama	2013
33.Vargem Alta	2013
34.Venda Nova do Imigrante	2013
35.Barra de São Francisco	2014
36.Itarana	2014
37.Marilândia	2014
38.Pedro Canário	2014
39.Rio Novo do Sul	2014
40.Atílio Vivacqua	2015
41.Boa Esperança	2015
42.Bom Jesus do Norte	2015
43.Brejetuba	2015
44.Domingos Martins	2015
45.Ibatiba	2015
46.Ibiraçu	2015
47.Iconha	2015
48.João Neiva	2015
49.Marechal Floriano	2015
50.Muniz Freire	2015
51.Santa Leopoldina	2015
52.Muniz Freire	2015
53.Santa Leopoldina	2015
54.Santa Maria de Jetibá	2015
55.São José do Calçado	2015
56.Ibitirama	2016
57.Itaguaçu	2016
58.Apiacá	2017
59.São Roque do Canaã	2017
60.Água Doce do Norte	Não realiza atendimento
61.Águia Branca	Não realiza atendimento

62.Alto Rio Novo	Não realiza atendimento
63.Divino São Lourenço	Não realiza atendimento
64.Dores do Rio Preto	Não realiza atendimento
65.Governador Lindemberg	Não realiza atendimento
66.Ibitirama	Não realiza atendimento
67.Irupi	Não realiza atendimento
68.Iúna	Não realiza atendimento
69.Jerônimo Monteiro	Não realiza atendimento
70.Laranja da Terra	Não realiza atendimento
71.Mantenópolis	Não realiza atendimento
72.Muqui	Não realiza atendimento
73.Pancas	Não realiza atendimento
74.Ponto Belo	Não realiza atendimento
75.Presidente Kennedy	Não realiza atendimento
76.Rio Bananal	Não realiza atendimento
77.São Domingos do Norte	Não realiza atendimento
78.Vila Pavão	Não realiza atendimento
<b>TOTAL: 78 MUNICÍPIOS</b>	<b>59 REALIZAM ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO</b>

Fonte: A autora.

## ANEXO H – Dificuldades levantadas pelos Municípios trabalhados

DADOS POR ÁREAS	
Dificuldades levantadas pelos Municípios trabalhados	
Área	Dificuldade
<b>EDUCAÇÃO</b>	<p>Dificuldade na inserção escolar dos adolescentes nos meses finais do período letivo;</p> <p>Permanência dos adolescentes na escola devido ao conteúdo pouco atrativo, exclusão, etc.;</p> <p>Dificuldades na inserção dos adolescentes e sala (classe) adequadas a sua idade e sua escolaridade;</p> <p>Resistência das Instituições de Ensino em receber os adolescentes (discriminação, desconhecimento e etc.);</p> <p>Envolver a rede de educação no acolhimento do adolescente em conflito com a Lei;</p> <p>Falta de conhecimento dos profissionais da educação sobre as Políticas Socioeducativas;</p> <p>Despreparo dos profissionais da educação em lidar com as especificidades dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.</p>
<b>SAÚDE</b>	<p>Enfrentamento ao uso abusivo de álcool e outras drogas na adolescência;</p> <p>Escassez de Clínicas tratamento e/ou de internação voltada para dependência química de adolescentes. Bem como ausência e/ou poucas Unidades de CAPs AD (Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas voltada a demanda de Crianças e adolescentes);</p> <p>Falta de conhecimento, conseqüentemente despreparo, das políticas voltadas aos adolescentes em conflito com a lei, em situação de dependência química, por parte dos representantes das políticas de saúde;</p> <p>Provocar envolvimento do gestor estadual da saúde em conjunto aos gestores municipais, no sentido de fomentar ações referentes ao adolescente, bem como realizar com urgência ações voltadas a dependência química.</p>



<p><b>SEGURANÇA PÚBLICA</b></p>	<p>Adolescentes em conflitos territoriais relacionados ao tráfico de drogas;</p> <p>Alto índice de homicídios de adolescentes envolvidos com atos infracionais;</p> <p>O estado priorizar ações conjuntas com as demais políticas pública e a sociedade.</p>
<p><b>TRABALHO/ GERAÇÃO DE RENDA/ASSISTENCIA SOCIAL</b></p>	<p>Dificuldade de inserção em cursos profissionalizantes e no mercado de trabalho devido à baixa escolaridade dos adolescentes;</p> <p>Reforçar ainda mais junto as poder Público e Privado ações de convencimento para possibilitar meios de inserir os adolescentes e jovens nessa área.</p>
<p><b>ARTICULAÇÃO COM A REDE</b></p>	<p>Dificuldade em formalizar parcerias para PSC devido a resistência das instituições em receber o adolescente, ainda com olhar do Código de Menores;</p> <p>Dificuldade de articulação com outros atores envolvidos no processo socioeducativo, bem com a insuficiência na articulação da rede de proteção, inclusão social e promoção deste sujeito;</p> <p>Inclusão do adolescente e seus familiares na rede socioassistencial;</p> <p>Descontinuidade das ações nas políticas de atenção as crianças e os adolescentes, em decorrência das mudanças dos Gestores Municipais (Prefeitos e Secretários);</p> <p>Articulação de todas as políticas públicas e do Sistema de Justiça para o comprometimento e desenvolvimento das MSE.</p>
<p><b>FALTA DE INFRAESTRUTURA FÍSICA/ MATERIAL/ RECURSOS HUMANOS</b></p>	<p>Dificuldade das Prefeituras para contratar profissionais devido à oferta salarial muito abaixo das expectativas dos profissionais;</p> <p>Número insuficiente de profissionais para atender as demandas do programa;</p> <p>Rotatividade (excesso de trocas de profissionais) nas equipes municipais, além das dificuldades encontradas por alguns municípios em efetuar contratações da equipe técnica em função aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade sobre o</p>

	<p>número de funcionários;</p> <p>Falta de estrutura física /equipamentos e recursos materiais, que implicam nas ações e nos resultados;</p> <p>Fomentar ainda mais junto aos municípios o co-financiamento para implantação e implementação da MSE em Meio Aberto.</p>
<b>SOCIEDADE</b>	<p>Estigma e preconceito da sociedade em relação ao socioeducando;</p> <p>Conscientização e envolvimento da sociedade e instituições para a importância da política pública da socioeducação;</p> <p>Sociedade excludente que deseja o afastamento do adolescente do convívio municipal e que às vezes encontra ressonância junto a Polícia e o Sistema de Justiça levando a aplicação das MSE de Internação em detrimento das de meio aberto;</p> <p>Veicular na mídia ações de convencimento na defesa dessas políticas.</p>
<b>SISTEMA JUDICIÁRIO</b>	<p>Dificuldade de interlocução com judiciário;</p> <p>Dificuldade de interlocução/comunicação com a Defensoria e o Ministério Público;</p> <p>Insuficiência de Defensoria Pública;</p> <p>Falta de fortalecimento das ações do Ministério Público junto aos Municípios;</p> <p>Rotatividade nos Fóruns do Interior (Juízes, promotores);</p> <p>Desconhecimento por parte do Juizado da rede sociassistencial para encaminhamentos, bem como das normativas relativas à política socioeducativa.</p> <p>Inexistência de Vara especializada da Infância e da Juventude e de Juiz Titular desta Vara em muitos municípios, bem como inexistência de equipe técnica nos juizados, acarretando em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- atrasos nas realizações das audiências e no atendimento às solicitações da equipe técnica nos programas;</li> <li>- excesso de demanda e morosidade nos procedimentos, bem como encaminhamentos de adolescentes de outras comarcas.</li> <li>- falta de clareza nos processos e nos prazos da MSE.</li> </ul>

	<p>O lapso temporal existente entre a prática do ato infracional e a aplicação da medida quando tardiamente provoca descrédito no adolescente quanto à importância do cumprimento da medida, gerando com frequência o descumprimento e a descaracterização das MSE-MA na sua atuação no momento/condição em que o sujeito está em desenvolvimento;</p> <p>Maior agilidade no processo judicial dos adolescentes, diminuindo o lapso temporal entre o ato cometido e aplicação da medida;</p> <p>Fortalecimento das Ações do Ministério Público junto aos Municípios;</p> <p>Assegurar os princípios fundamentais dos Direitos Humanos aos adolescentes em cometimento de ato infracional;</p> <p>Priorização das MSE-MA em detrimento da internação.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: IASES, 2016.

**ANEXO I – Normativas levantadas entre o período de 2005 - 2016**

LEGISLAÇÃO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	ASSUNTO	DATA
Decreto Nº. 1.583-R	IASES	Aprova o Regulamento do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo — IASES.	18/01/2005
Lei Complementar Nº 314	IASES	O IASES, passa a ter como finalidade formular, implementar e manter o sistema de atendimento responsável pela execução das MSE ao adolescente em conflito com a lei.	2005
Edital Nº. 003/2007	IASES	Diário Oficial do ES – Convocando os municípios do ES a apresentar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de LA e PSC.	18/06/07
Instrução de Serviço Nº 0155P	IASES	Publicada no Diário Oficial do ES, designando uma Comissão de Seleção de Projetos Municipais de Execução de MSE de LA e PSC. (dos 78 municípios, 12 apresentaram projetos). Os convênios com os 12 municípios foram assinados em 04/10/2007.	16/07/07 ratificada em 17/07/07.
Instrução de Serviços Nº. 080-P	IASES	Publicada no Diário Oficial do Estado no dia 28/04/08, institui o Grupo de Trabalho para apresentar a Reformulação dos Programas de Atendimento Socioeducativo do instituto. Implantados os Indicadores de Resultados a serem apresentados pelos municípios mensalmente e nos relatórios de Prestação de Contas dos Convênios.	24/04/2008
Instrução de Serviços Nº. 0290-P	IASES	Este grupo foi reordenado com substituindo pessoas e foram elaborados os seguintes Programas Institucionais: de Atendimento Inicial, de Internação Provisória, de Internação, de Semiliberdade, de Convivência Familiar e Comunitária e de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.	29/09/2008
Lei Complementar Nº 469	IASES	Autoriza o Poder Executivo a realizar contratação temporária de Técnico de Nível Superior para atender às necessidades emergenciais do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo - IASES.	04/12/2008.
A Lei Complementar Nº 487	IASES	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 314, de 30.12.2004, que reorganizou a estrutura organizacional do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo – IASES. Altera a denominação da Gerência para Gerência de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto e desmembra o Programa de Semiliberdade com a criação da Gerência específica para a medida.	22/07/2009
Lei Complementar Nº 558	IASES	Dispõe sobre a criação de Unidades de Atendimento, Unidades Administrativas e cargos de provimento em comissão no âmbito do Instituto de Atendimento	2010

		Socioeducativo do Espírito Santo - IASES.	
Resolução Conjunta da Comissão Interinstitucional do Sistema Socioeducativo do Estado do Espírito Santo. Nº 0 1	IASES	Dispõe sobre a criação e método de funcionamento da Comissão Interinstitucional do Sistema Socioeducativo do Estado Espírito Santo.	2011
Resolução conjunta da Comissão Interinstitucional do Sistema Socioeducativo do Estado do Espírito Santo Nº 02	IASES	Que dispõe sobre o fluxo interinstitucional de procedimentos do sistema socioeducativo do estado para apreensão, aplicação da medida socioeducativa e encaminhamento de adolescentes em conflito com a lei aos programas de atendimento.	13/06/2011
Instrução de Serviço n.º 078-p	IASES	Institui o Regimento Interno do Núcleo de Assistência Jurídica do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo - IASES.	15/02/2011
Instrução de Serviço n.º 038-p	IASES	Dispõe sobre a Regulamentação dos Procedimentos de Pesquisa no Âmbito do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Estado do Espírito Santo - IASES.	20/01/2012
Plano de ação de articulação SUAS/SINASE	IASES/ SEADH	Em parceria com a SEADH e demais Gerencias do IASES, por meio de oficinas e reuniões nos municípios.	2012
Decreto Nº 3833-R	IASES	Institui a Comissão Intersetorial do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo - CISEAS, no âmbito do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Estado do Espírito Santo - IASES.	20/07/2015.
Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Espírito Santo 2015-2024	IASES	Ferramenta de planejamento que define diretrizes, objetivos e metas a ser alcançado pelos governos, o que é fundamental para o alcance dos resultados que este Plano Estadual propõe.	01/2014
Planejamento Estratégico do Estado (2015-2018)	IASES	Promover e articular, junto ao Sistema de Garantia de Direitos (SGD), a regionalização, ampliação e melhoria da rede de atendimento ao adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional.	2014
Lei Estadual Nº. 8.594	Assembleia Legislativa	Institui a Política Estadual de Juventude - PEJ, destinada aos jovens do Estado do Espírito Santo com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos e seu Conselho.	12/07/2007.
Lei Federal Nº. 11.107	Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos	Dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum (para garantir a oferta de programa de atendimento sócio educativo de meio aberto, os municípios podem instituir os consórcios de acordo com esta	06/04/2005

		lei).	
Resolução Nº. 04	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo - CRIAD	Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento do Fundo Estadual e dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.	19/02/2013.
Resolução Nº. 101	CONANDA	Dispõe sobre os Procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA).	17/03/2005
Resolução Nº. 104	CONANDA	Dispõe sobre o Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA para o exercício de 2005.	30/05/2005
Resolução Nº. 108	CONANDA	Dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para laborar Proposta Orçamentária do Financiamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo – SINASE e dá outras providências.	17/11/2005
Resolução Nº. 112	CONANDA	Dispõe sobre os parâmetros para a formação continuada dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente.	27/03/2006
Resolução Nº. 113	CONANDA	Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.	19/04/2006
Resolução Nº. 115	CONANDA	Dispõe sobre os critérios para aplicação dos recursos do orçamento de 2006.	29/05/2006
Resolução Nº. 119	CONANDA	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências.	11/12/2006
Resolução Nº. 122	CONANDA	Dispõe sobre os Procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SPDCA/SEDH), e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA/Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA.	03/01/2007
Resolução Nº. 130	CONANDA	Dispõe sobre os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos da Secretaria Especial de Direitos Humanos da	19/03/2008

		Presidência da República (SEDH/PR), através da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), bem como recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), gerido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).	
Resolução Nº. 137	CONANDA	Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	21/01/2010
Resolução Nº. 150	CONANDA	Dispõe sobre o Plano de Aplicação do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA.	25/08/2011
Resolução Nº. 158	CONANDA	Institui Grupo Temático com a finalidade de avaliar e classificar os projetos a serem financiados com recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente no ano de 2013.	04/07/2013
Resolução Nº. 160	CONANDA	Aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.	18/11/2013
Resolução Conjunta CNAS/CONANDA Nº. 1	CONANDA e CNAS	Dispõe sobre os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes.	18/06/ 2010
Lei Federal Nº. 11.107	Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos	Dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum (para garantir a oferta de programa de atendimento sócio educativo de meio aberto, os municípios podem instituir os consórcios de acordo com esta lei).	06/04/2005
Lei Federal Nº. 11.129	Secretaria Geral da Presidência da República - Lei Federal	Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Pro Jovem; cria o Conselho Nacional da Juventude - CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 10.429, de 24 de abril de 2002, que instituiu o Auxílio-Aluno no âmbito do Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores de Enfermagem e dá outras providências.	30/06/2005
Decreto Presidencial	Presidência da República	Início do Convênio 070/2005 – março/2006.	13/07/2006
Medida Provisória Nº. 411	Norma Federal	Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Pro Jovem, instituído pela Lei No 11.129, de 30 de junho de 2005, no qual o Pro Jovem Adolescente – Serviço Socioeducativo destina-se aos jovens de quinze a dezessete anos, egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto.	28/12/2007
Portaria Nº. 222	MDS	Dispõe sobre o co-financiamento Federal	30/06/2008

		do Piso Fixo de Média Complexidade para a implantação de Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no âmbito da Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. (388 municípios).	
Portaria Nº. 171	MDS	Dispõe sobre o Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, modalidade do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, e dá outras providências.	26/5/2009
Portaria Nº. 288	MDS	Dispõe sobre a oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social com os recursos originários do Piso Básico de Transição — PBT; estabelece o co-financiamento dos serviços de proteção básica para idosos e/ou crianças de até seis anos e suas famílias por meio do Piso Básico Variável — PBV.	02/09/2009
Portaria Nº. 842	MDS	Altera a portaria MDS nº 288, de 2 de setembro de 2009, que dispõe sobre a oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS com os recursos originário do Piso Básico de Transição - PBT, estabelece o co-financiamento dos serviços de proteção básica para idosos e/ou crianças de até seis anos e suas famílias por meio do Piso Básico Variável – PBV, e da outras providências.	28/12/2010
Portaria Nº. 520	MDS	Dispõe sobre os valores de referência para o co-financiamento federal mensal do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC, destinado à oferta de serviços de proteção social especial nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS municipais e do Distrito Federal, e dá outras providências. Revogada no mesmo ano pela Portaria MDS nº 843/2010.	23/06/2010
Portaria Nº. 843	MDS	Portaria que regulara o cofinanciamento (902 municípios). Dispõe sobre o co financiamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC, dos serviços socioassistenciais oferecidos pelos Centros de Referência Especializados em Assistência Social – CREAS – e pelos Centros de Referência Especializados para a população em Situação de Rua, e dá outras providências.	28/12/2010
Portaria Nº. 113	MDS	Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras	10/12/2015



		providências.	
Nota Técnica Nº. 02	SNAS/MDS	Dispõe sobre a relação entre o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça.	11/05/2016
Resolução Nº. 5	Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	Determina os critérios para implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa em meio aberto de LA e PSC nos CREAS com recursos do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC.	03/6/2008
Lei Federal Nº. 11.692	Norma Federal	Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei No 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei No 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.	10/06/2008
Decreto Nº. 6.629	Norma Federal	Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei No 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei No 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências.	04/11/2008
Lei Nº. 12.594	Lei Federal	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.	18/01/2012
Resolução Nº. 3	Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS	Dispõe sobre ajustes para regularizar a oferta e organização de serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade dos municípios com cofinanciamento dos Serviços da Proteção Social Especial a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa – MSE em meio aberto, Liberdade Assistida - LA e Prestação de Serviço à Comunidade — PSC, que declararam no Censo CREAS/2008 não ofertá-los no âmbito dos CREAS	10/06/2009
Resolução Nº. 109	CNAS	Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.	11/11/2009
Resolução Nº. 18	CNAS	Institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - ACESSUAS-TRABALHO	24/05/2012
Resolução Nº. 01	CNAS	Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências.	21/02/2013
Resolução Nº. 13	CNAS	Inclui na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da	13/05/2014

		Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.	
Resolução Nº. 18	CNAS	Dispõe sobre expansão e qualificação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade no exercício de 2014	05/06/2014
Resolução Nº. 77	CNJ	Dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos e entidades de atendimento ao adolescente e sobre a implantação do cadastro nacional de adolescentes em conflito com a lei.	26/05/2009
Resolução Nº. 94	CNJ	Determina a criação de Coordenadorias da Infância e da Juventude no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.	27/10/2009
Lei Nº. 12.106	CNJ	Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medida Socioeducativa e dá outras providências.	02/12/2009
Resolução Nº. 165	CNJ	Dispõe sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito na internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas.	16/11/2012
Resolução Nº. 188	CNJ	Altera dispositivos da Resolução CNJ n.º 77, de 26 de maio de 2009, que dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos e entidades de atendimento ao adolescente e sobre a implantação do cadastro nacional de adolescentes.	28/02/2014
Resolução Nº.190	CNJ	Altera a Resolução CNJ n. 165/2012, que dispõe sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito da internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas.	17/12/2014
Resolução Nº. 191	CNJ	Altera a Resolução nº. 165/2012, do CNJ, que dispõe de normas gerais para atendimento, pelo poder judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito na internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas.	25/04/2014
Resolução Nº. 214	CNJ	Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de	15/12/2015

		Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais.	
Resolução N. 231	CNJ	Institui o Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ).	28/06/2016
Portaria N° 36 de	CNJ	Institui grupo de trabalho na área da infância e da juventude.	05/10/2016
Resolução N°. 67	Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP	Dispõe sobre a uniformização das fiscalizações em unidades para cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade pelos membros do Ministério Público e sobre a situação dos adolescentes que se encontrem privados de liberdade em cadeias públicas.	16/03/2011
Portaria N°. 1.082	Ministério da Saúde - MS	Redefine as diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI), incluindo-se o cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto e fechado; e estabelece novos critérios e fluxos para adesão e operacionalização da atenção integral à saúde de adolescentes em situação de privação de liberdade, em unidades de internação, de internação provisória e de semiliberdade.	23/05/2014
Resolução N°. 3	Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica	Define Diretrizes Nacionais para o atendimento escolar de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.	13/05/2016

Fonte: A autora.

**ANEXO J – Quantidade de trabalhadores por município**

<b>Município</b>	<b>Nº de Trabalhadores</b>
Afonso Cláudio	7
Alegre	5
Alfredo Chaves	5
Anchieta	7
Aracruz	11
Atilio Vivacqua	4
Baixo Guandu	13
Barra de São Francisco	3
Boa Esperança	3
Bom Jesus do Norte	4
Brejetuba	1
Cachoeiro de Itapemirim	28
Cariacica	76
Castelo	8
Colatina	34
Conceição da Barra	5
Conceição do Castelo	5
Divino de São Lourenço	2
Domingos Martins	6
Dores do Rio Preto	5
Ecoporanga	19
Fundão	3
Governador Lindenberg	5
Guaçuí	10
Guarapari	11
Ibatiba	4
Ibiraçu	3
Iconha	8
Irupi	5
Itaguaçu	5
Itapemirim	3
Itarana	4
Jaguaré	5
Jerônimo Monteiro	2
João Neiva	4
Laranja da Terra	2
Linhares	17
Marataízes	20
Marechal Floriano	4
Marilândia	4
Mimoso do Sul	10
Montanha	8

Mucurici	1
Muniz Freire	3
Muqui	3
Nova Venécia	16
Pedro Canário	9
Pinheiros	7
Piúma	6
Ponto Belo	4
Presidente Kennedy	15
Rio Bananal	8
Rio Novo do Sul	5
Santa Maria de Jetibá	11
Santa Teresa	9
São Gabriel da Palha	2
São José do Calçado	7
São Mateus	12
São Roque do Canaã	3
Serra	25
Sooretama	9
Vargem Alta	2
Venda Nova do Imigrante	6
Viana	5
Vila Velha	34
Vitória	101
<b>Total Geral</b>	<b>691</b>

---

Fonte: Censo SUAS CREAS RH 2017, 2018.

## ANEXO K – Quantidade de trabalhadores por vínculo

<b>Município</b>	<b>Comissionado</b>	<b>Emprega Público (CLT)</b>	<b>Outro vínculo não permanente</b>	<b>Sem vínculo</b>	<b>Servidor Estatutário</b>	<b>Servidor Temporário</b>	<b>Terceirizado</b>	<b>Trabalhador de Empresa, Cooperativa ou Entidade Prestadora de Serviços</b>	<b>Total Geral</b>
Afonso Cláudio					7				7
Alegre			1		2	2			5
Alfredo Chaves					3	2			5
Anchieta	5					2			7
Aracruz	1				7	3			11
Atilio Vivacqua	1				3				4
Baixo Guandu					3	10			13
Barra de São Francisco			1			2			3
Boa Esperança	1				2				3
Bom Jesus do Norte						4			4
Brejetuba					1				1
Cachoeiro de Itapemirim	4				2	22			28
Cariacica	2	12			24		1	37	76
Castelo	2				3	3			8
Colatina		1	1		11	21			34
Conceição da Barra					1	4			5
Conceição do Castelo	1				3	1			5
Divino de São Lourenço						2			2
Domingos Martins	2				1	3			6
Dores do Rio Preto					2	3			5
Ecoporanga	1	2			8	8			19

Fundão	1			2		3
Governador Lindenberg				5		5
Guaçuí				1	9	10
Guarapari	4			6	1	11
Ibatiba				1	3	4
Ibiraçu				2	1	3
Iconha	1			4	3	8
Irupi		3		2		5
Itaguaçu		2		3		5
Itapemirim	1			2		3
Itarana				2	2	4
Jaguaré				2	3	5
Jerônimo Monteiro					2	2
João Neiva	1				3	4
Laranja da Terra				1	1	2
Linhares				16	1	17
Marataízes	1			19		20
Marechal Floriano			1		3	4
Marilândia				4		4
Mimoso do Sul			7	3		10
Montanha	3		2	3		8
Mucurici	1					1
Muniz Freire			3			3
Muqui	2	1				3
Nova Venécia	3		1	8	4	16
Pedro Canário		3		1	5	9
Pinheiros	3	2			2	7
Piúma	2			4		6

Ponto Belo	1		1		1		1		4	
Presidente Kennedy	1				4		10		15	
Rio Bananal	1		2		5				8	
Rio Novo do Sul	1				4				5	
Santa Maria de Jetibá	1				10				11	
Santa Teresa	3				1		5		9	
São Gabriel da Palha					2				2	
São José do Calçado			6		1				7	
São Mateus					5		7		12	
São Roque do Canaã	1				1		1		3	
Serra	3	2			13		1	2	4	25
Sooretama	4				5				9	
Vargem Alta	1				1				2	
Venda Nova do Imigrante	1				2		3		6	
Viana					1		4		5	
Vila Velha	4		2		27			1	34	
Vitória			2	4	4		1	80	10	101
<b>Total Geral</b>	<b>65</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>261</b>	<b>168</b>	<b>84</b>	<b>51</b>	<b>691</b>	