

1 Introdução

A Política Nacional de Assistência Social¹ - PNAS – se configura como política pública de proteção social do país organizada de forma *descentralizada e territorializada*². Ela se integra a outras políticas setoriais procura atender as demandas socioterritoriais através de suas *proteções afiançadas*³. Este modelo de gestão descentralizado da PNAS corresponde à orientação estabelecida na Constituição Federal de 1988 definida no *Art. 204, inciso I*⁴, que institui o pacto federativo como padrão para oferta dos serviços públicos no território brasileiro.

A descentralização política administrativa é concebida pelos descentralistas como uma forma de *distribuição espacial e governamental do poder*⁵ que facilita o processo administrativo e político, contribuindo para equidade na oferta da política pública. Assim como, permite a participação da população no processo decisório da implementação do serviço de caráter público.

Nos anos 1980 houve por parte de estudiosos uma grande defesa do paradigma da descentralização. Eles destacam como

“funções da descentralização do poder: diminuir os efeitos negativos da burocracia, respeitar prioridades e necessidades locais, facilitar uma maior representatividade na formulação de decisões e uma maior equidade na alocação dos recursos, aumentar a legitimidade e estabilidade institucional etc.” (TOBAR, 1991 p. 02).

Estes argumentos foram desenvolvidos a partir da realidade local visando à distribuição equânime dos recursos financeiros, e também propostos para o

¹ Publicada no ano de 2005.

² São diretrizes da Política de Assistência conforme estabelecido na CF/88 e preconizado na LOAS.

³ Composta pela Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

⁴ Art. 204 “descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”.

⁵ TOBAR, Frederico, 1991

encaminhamento da crise econômica dos governos que fomentaram a proposta de Reforma do Estado brasileiro.

A proposta de Reforma do Estado que foi se configurando nos anos 90 propunha redução do papel do Estado no que tange, principalmente, o financiamento das políticas públicas de corte social. E viu-se a necessidade de redefinição dos papéis dos governos subnacionais e do governo federal para dar governabilidade à realização das políticas públicas. Com isso, a Reforma do Estado teve como foco as mudanças de ordem econômica, do sistema previdenciário e do sistema administrativo estatal. Então na época destacava-se a necessidade de uma reforma administrativa-gerencial propondo a alteração na estrutura governamental e a democratização do Poder Público, requerendo-se para isso mudanças nos arranjos federativos para fortalecer uma prática governamental descentralista.

Neste contexto as políticas sociais foram projetadas para serem ofertadas de forma descentralizada. No caso da Política Pública de Assistência Social (2005) esta forma de gestão começa a tomar corpo no início dos anos 2000 quando os programas, projetos e serviços são estruturados para atender as demandas socioterritoriais.

A Política de Atendimento ao Adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, conforme determina o Estatuto da Criança e Adolescente (1990), deve ser organizada e estruturada de forma descentralizada, correspondendo à municipalização da mesma. A idéia perpassa pela compreensão que a proximidade da realidade socioeconômica do adolescente contribui para que não haja a reincidência do cometimento do ato infracional.

Esta política materializada no Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento Medida Socioeducativa passou a ser executada nos municípios quando foi destinado recurso financeiro a partir de junho de 2008 através da Portaria MDS nº 222 que define critérios e apresenta os parâmetros legais que assentam o cofinanciamento federal.

Os programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei eram desenvolvidos pelo Departamento Geral de Atendimento Socioeducativo - DEGASE. No início dos anos 2000, conforme já enunciado, inicia-se a responsabilização por parte dos municípios na implementação de programas em meio aberto nas capitais. O Ministério de Desenvolvimento Social - MDS, *no ano*

*de 2010, traçou o seguinte panorama da municipalização: 40% em 2006, 70% em 2007 e 100% dos municípios já haviam implantado esta política no ano de 2008.*⁶

E ainda, um levantamento feito em 2008 apontou a predominância de municípios com execução dos programas pela assistência social, ou seja, com o reforço do cofinanciamento realizado pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Porém, diante deste avanço e assimilação por parte dos municípios que a proteção social dispensada aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto estaria integrada ao escopo legal da PNAS. Mas, no ano de 2009, detectou-se no processo de municipalização, que 40% dos municípios (2226) têm execução ainda pelo Poder Judiciário.

É fundamental elucidar que a escolha do tema de pesquisa que se apresentará foi influenciado por um lado pela experiência da autora na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social de Nova Iguaçu - SEMDES, no período de 2007 a 2008, como Subsecretária de Proteção Especial e por outro, pela importância de produzir informações acerca de uma temática relevante de uma política pública que, devido às recentes transformações de esfera governamental, sofrera significativas mudanças. A subsecretaria citada, concentrava os projetos destinados à população que sofreu algum tipo de violência, isto é tinha os direitos violados.

A referida experiência, de gestão de políticas públicas, propiciou a aproximação da real situação de alguns segmentos populacionais, (crianças, adolescentes, jovens, mulheres e idosos) oportunizando reflexões que reforçam a necessidade de planejamento, monitoramento, avaliação, (re) formulação e a implementação das políticas públicas.

Dentre todos os projetos subordinados a Subsecretaria, a implantação do Serviço de Atendimento ao Adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, despertou a atenção e veio dar base para formatar este estudo de pesquisa. Isto se deu, também, porque houve oportunidade de compor a equipe que formulou a proposta preliminar da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei da Cidade de Nova Iguaçu.

⁶ Dados retirados da apresentação realizada pela Dra. Carmem Silveira no Seminário Regional em Belo Horizonte – Caeté sobre a implementação do SINASE entre os anos de 2006 a 2010.

Por conta do cotidiano profissional e da função que exercida houve oportunidade de inserção no CMDCA como conselheira suplente no período de 2007 a 2008. Na ocasião assumiu-se a coordenação do Projeto Cidadania (abordagem a adolescente em situação de rua) e AdoleSendo (levantamento do adolescentes em conflito com a lei do município de Nova Iguaçu), participação em seminários sobre a temática e participação na VII Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no ano de 2007 sob o tema Concretizar Direitos Humanos da Criança e do Adolescente: Um investimento obrigatório.

Além da experiência acima, recentemente, a autora no período de 2009 a 2010, trabalhou na Secretaria Estadual de Assistência Social de Direitos Humanos – SEASDH, alocada na Superintendência de Proteção Especial como Assessora Técnica na implantação e implementação dos CREAS e dos respectivos serviços de média complexidade nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Tornou-se na época a técnica de referência na implementação do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade no Estado.

Houve participação em seminários internos e externos sobre a temática, assim como orientação as equipes técnicas dos municípios para estruturarem o processo de trabalho no CREAS, organização do atendimento do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade a partir do recurso financeiro disponibilizado pelo Governo Federal. E ainda, confecção de nota técnica sobre Medida Socioeducativa destinada aos municípios que iriam implantar e implementar serviço acima mencionado. Também representação a SEASDH/Proteção Social Especial no Encontro Regional para Integração do SUAS/SINASE para realização do serviço de atendimento ao adolescente nos municípios do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2010.

Outra atividade vinculada ao assunto do serviço de atendimento ao adolescente, que trouxe ampliação sobre o tema estudado, foi o acompanhamento sistemático dos polos de Nova Iguaçu e Duque de Caxias no Curso de Formação Continuada dos Profissionais de Medidas socioeducativas do Estado do Rio de Janeiro – CREAS durante o ano de 2010. E houve a oportunidade neste curso de lecionar as disciplinas Conhecendo Boas Práticas – estudo de caso e sobre, Parâmetros para Socioeducação e Municipalização e desafios locais. E ainda nesse

processo de apropriação de informações e interação com a temática foram importantes a participação nos dois Seminários sobre a Implementação das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no Estado do Rio De Janeiro.

A partir desse processo, houve apropriação de literatura especializada que suscitou algumas questões que foram postas em referência à gestão de políticas públicas sociais e que problematizam o estudo a ser apresentado. As questões dizem respeito:

Como vem se dando o planejamento, o monitoramento e a avaliação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa na modalidade de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade no município de Nova Iguaçu? Quais são as possibilidades e dificuldades em assumir a execução da política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas após o cofinanciamento do governo federal?

Como se dá a participação no ponto de vista do gestor? Qual a relação entre os eixos: gestão e intersetorialidade na implementação da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei? Há articulação do governo local com Juizado da Infância e Juventude e do Idoso para implementação da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei? Há articulação da rede local com o poder executivo para o atendimento do adolescente em conflito com a lei em meio aberto?

Já que a municipalização tem a possibilidade de tornar a política mais acessível ao cidadão, aumentando a participação e o controle social, o questionamento manteve-se oportuno pela escassez de produção científica de conhecimento dessa política.

A descentralização das políticas públicas que norteiam as ações nos municípios, elucidada e definida na Carta Magna foi tomada como eixo fundamental no questionamento, sabendo-se que numa primeira dimensão concebe-se a descentralização como administrativa que se configura através da distribuição de competências entre os entes federativos (União, Estados, Distrito federal e Municípios) para formulação de políticas. E numa segunda dimensão compreende-se a descentralização política em que cada um dos entes exerce atribuições próprias que não decorre do ente central, ou seja, não dependem de concessão ou transferência de recursos.

A descentralização se materializa como estratégia de conquista da justiça social, através da implementação de políticas públicas que respondam as demandas do nível local. Jovchelovitch, (1997), entende a descentralização a partir dos enfoques: intragovernamental e democrático. O enfoque intragovernamental diz respeito ao deslocamento de poder do governo federal para esfera estadual ou municipal. Ou da esfera estadual para o municipal. E quanto ao democrático, continua Jovechelovitch (1997), compreende a participação dos cidadãos nos processos decisórios do Estado.

Diante disso, o questionamento se amplia: Como se dá a intersetorialidade desta política, já que está previsto no Sistema Nacional de Ação Socioeducativa-SINASE, a incorporação do adolescente em conflito com a lei em diferentes políticas públicas? Qual a participação da população na implementação da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei? A perspectiva que orienta essas inquietações está apoiada no reconhecimento da realidade local e dos cidadãos como sujeitos interlocutores de sua própria história numa política que foi municipalizada.

A responsabilização dos municípios como executores da política de atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto destinadas ao adolescente depende da melhor corresponsabilidade para garantir os mecanismos que facilitem sua implementação.

Entender a implementação dessa política há mais algumas indagações que se fazem presentes. Quais os desafios que se apresentaram no processo de implementação da política de atendimento ao adolescente em cumprimento da medida socioeducativa em meio aberto no município? Quais as iniciativas, dificuldades e desafios postos no desenvolvimento da política de atendimento ao adolescente? Quantos técnicos acompanham os adolescentes? Há seguimento das diretrizes do SINASE quanto a pessoal técnico? A partir da descentralização, quais as estratégias desenvolvidas para atender as políticas públicas naquele território? Quais as mudanças na gestão da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei pós Constituição de 88? Quais as atribuições do município no que tange a implantação e implementação da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei?

É importante recordar que a Carta Magna preconiza que os três níveis de governo devem estar articulados para garantir direitos. Para tanto, estabelece competência, respectivamente para cada ente federativo:

- a)UNIÃO tem o papel de coordenar, regular e apoiar as políticas públicas executadas pelos Estados e municípios;
- b)ESTADOS têm como função de coordenar, regular e assessorar aos municípios e;
- c)os MUNICÍPIOS têm o papel de executar os serviços.

E todos (União, Estado e Município) têm a responsabilidade de cofinanciar os serviços ofertados para que se obtenha o sucesso e o pleno desempenho das políticas públicas na localidade.

Com esta normatização de competências posta pela Constituição Federal de 1988 é fato que os entes têm um papel fundamental na gestão da política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa: desde destinar recursos até na formulação de um novo paradigma na atenção dada ao adolescente em conflito com a lei.

Vislumbra-se com o estudo feito possibilitar a compreensão e formulação de novos parâmetros de gestão da política de atendimento ao adolescente do autor do ato infracional. Assim como, corroborar para produção de conhecimento em Serviço Social na área sociojurídica e principalmente, contribuir no cumprimento das diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente que estabelece como meta precípua a manutenção e garantia dos direitos do adolescente, autor do ato infracional. Ainda, acredita-se que se possa propiciar debate que subsidie a desmistificação da lógica que a maioria penal é o caminho certo para diminuir a violência ou obter segurança pública.

Sem dúvida que a implementação da municipalização desta política de atendimento, se coloca como um desafio a mais na concretização da Doutrina de Proteção Integral, principalmente, porque não há cultura por parte do poder executivo municipal de lidar com o adolescente infrator. E por se estabelecer como uma nova política é importante se estude se conheça e que se acompanhe sua implantação para subsidiar sua eficiência e efetividade.

Diante do tema proposto, das inquietações esboçadas escolheu-se uma abordagem de pesquisa com a perspectiva qualitativa conforme o assinalado por Minayo (1993,66/68)“*se preocupa com o nível de realidade que não pode ser*

quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças e atitudes”.

A pesquisa de campo foi realizada na Secretaria de Assistência Social da Prefeitura, no CMDCA e no Juizado da Comarca da Cidade de Nova Iguaçu. Foi um total de sete entrevistas: 03 técnicos e o coordenador do CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social e o gestor da Pasta da Assistência Social; o Juiz da Infância e da Adolescência e a Conselheira-Presidente do CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O tratamento dos dados levantados foi submetido à técnica de análise de conteúdo a partir da proposta de Minayo (1992) que divide a técnica em dois níveis de interpretação:

a) descrição da conjuntura socioeconômica e política do universo dos entrevistados, assim como, sua história e inserção no contexto sócio-histórico mais geral;

b) descrição das observações de condutas, costumes, o teor das comunicações de cada indivíduo.

A pesquisa foi realizada nesta direção técnica de embeber o objeto de estudo primeiramente por uma contextualização histórica e posteriormente, no processo da exploração dos dados, apreendê-lo e desvelá-lo com as informações provenientes dos entrevistados valorizando a individualidade de cada um.

Contudo não se pode deixar de registrar a relevância de alguns aspectos da análise de discurso elaborados por Bardin na estruturação da pesquisa no que tange aos procedimentos de análise temáticos ou de categoriais⁷. A sistematização dos discursos dos entrevistados (as) e a respectiva análise associaram a análise de conjuntura de Minayo e a organização dos procedimentos de formação dos temas e ou das categorias analíticas.

A estrutura metodológica da pesquisa foi a partir da análise bibliográfica, onde se organizou as informações sobre a temática com intuito de captar elementos em sua essencialidade propiciando um diálogo entre os (as) autores (as) o que possibilita o desvelar e reinterpretar a realidade. Esta interação bibliográfica

⁷ Bardin apud Oliveira, 2008 – O estudo de oliveira possibilita de forma clara o entendimento da técnica de análise de discurso, tendo como principal embasamento teórico Bardin. Então, as concepções dele para construção dos procedimentos, instrumentos e sistematização dos dados da pesquisa.

serviu para a análise dos dados coletados sobre a política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa a partir dos discursos proferidos pelos (as) entrevistados (as) no município de Nova Iguaçu.

Utilizou-se ainda de outros instrumentos metodológicos como observação sistemática, leitura de artigos e texto publicados na internet, publicações técnicas, reportagens de jornais e revistas eletrônicos, leitura de notas técnicas, leis, decretos e resoluções e documentos normativos de políticas para adensar os conteúdos apreendidos.

Então, após ter se analisado e apreendido uma base teórica, alavancou o trabalho investigativo com a inserção no campo de pesquisa iniciando contato através do correio eletrônico com a profissional assistente social que compõe a equipe técnica da pasta de assistência desde anos 80. Com este contato iniciou-se o agendamento das entrevistas com a equipe técnica do CREAS que atende e acompanha o adolescente.

Como os profissionais estão distribuídos em dias diversos para cumprir a carga horária de trabalho, a permanência no campo foi mais durável para encontrar a equipe em reunião e efetivar as entrevistas de acordo com a Coordenação do CREAS.

Após as entrevistas com a equipe técnica iniciou outra empreitada de agendamento de entrevistas com: presidente do CMDC, com o Secretário da Pasta de Assistência Social e a Promotor (a) e Juiz da Comarca de Nova Iguaçu. O agendamento de entrevista com estes representantes do Sistema de Garantia de Direitos apresentou certa morosidade por causa de incompatibilidade de horários entre a pesquisadora e os entrevistados. Não houve possibilidade de ouvir a Promotora.

É pertinente registrar que as entrevistas ocorreram individualmente em sala reservada e em local e horário combinado. Após explicação dos objetivos da entrevista, assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo I) as entrevistas foram gravadas em aparelho MP3, devidamente transcritas e organizadas em eixos, sub-eixos e tópicos de análise de acordo com as categorias definidas para o processo da pesquisa: gestão pública, intersetorialidade e territorialização.

Após a coleta, o estudo dos dados alcançados passou-se a fase de interpretação conforme já informado. Como forma de apresentação dos resultados,

escolheu-se organizá-los nesta dissertação em cinco capítulos e considerações finais.

No primeiro capítulo apresenta-se a constituição da gestão pública nos anos de 1980 na emergência da sociedade democrática, o predomínio, ainda, de práticas patrimonialistas e clientelistas na contramão das novas legislações em defesa da cidadania. Traz o debate sobre a Reforma do Estado nos anos 90 que se configurou como uma Contrarreforma do Estado quando se percebe neste processo redução dos direitos sociais. Como também faz uma análise das políticas sociais nos anos 90, a institucionalização da Política de Assistência Social e uma descrição da socioeducação no trabalho social.

No segundo capítulo aborda a descentralização da política pública social como uma forma de exercício democrático em busca de garantia de cidadania a partir do próprio território. Tendo a territorialização e a intersetorialidade como categorias fundantes do processo de municipalização das políticas públicas sociais.

No terceiro capítulo se deteve, primeiramente na contextualização histórica do atendimento ao adolescente e da criança, depois se debruça na análise de algumas normas técnicas de procedimentos para implementação e orientação da política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto.

Já o quarto capítulo caracteriza a Cidade de Nova Iguaçu mostrando os indicadores sociais mais relevantes que interferem no cotidiano do cidadão iguaçuano.

No quinto e último capítulo analisa-se a implementação da política de atendimento do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa na Cidade de Nova Iguaçu para dar condições de atendimento do contexto de municipalização ocorrida na política estudada.

Por fim, as considerações finais apresentam comentários resultantes do estudo que visam dar subsídios para a concretização de encaminhamentos que possibilitem a execução desta política de atendimento ao adolescente em meio aberto, tornando-a referência de acesso aos direitos do cidadão.