



MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIO ABERTO: desafios à execução na Política de Assistência Social

ARAUJO, Élide Karine Campos
LOHMEYER, Andréa M. Santiago

RESUMO: O objetivo deste artigo é discutir como têm sido executadas as medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade) pela Política de Assistência Social. Foi realizado um estudo empírico, no segundo semestre de 2016, no CREAS do município de Tijucas de abordagem qualitativa, por meio de entrevista semiestruturada realizada com seis sujeitos da política de assistência social no município, representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e com um(a) juiz(a) de direito, além da análise de documentos institucionais. Os dados sugerem importantes desafios técnicos, políticos e operacionais no cotidiano do acompanhamento aos adolescentes a serem superados – entre eles o da articulação intersetorial entre as políticas públicas – tendo em vista que esses tem dificultado o cumprimento da medida socioeducativa pelo adolescente autor de ato infracional, conforme determina o SINASE (Lei nº 12.594/2012).

Palavras-Chave: Adolescente; Medida socioeducativa; Liberdade Assistida; Prestação de Serviço à Comunidade; Política de Assistência Social.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF/88) e o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal nº 8.069/1990(ECA) trouxeram mudanças significativas no trato da questão infracional que envolve os adolescentes.

As medidas socioeducativas comportam aspectos de natureza coercitiva – uma vez que são punitivas – e aspectos sócio-educativos no sentido da proteção integral e oportunização aos direitos fundamentais por meio de políticas, programas e serviços públicos e sociais (VOLPI, 2008). Além disso, os programas socioeducativos – que executam as medidas socioeducativas de meio fechado (semiliberdade e internação) e de meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida) deverão utilizar-se do princípio da incompletude institucional, caracterizado pela utilização do máximo possível de serviços que integram o conjunto das diferentes políticas públicas sociais, no atendimento aos adolescentes (FUCHS, 2009).



Nesse sentido, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), instituído em 2006¹ surge com o objetivo de alinhar conceitual, estratégica e operacionalmente, em bases éticas e pedagógicas, a execução das medidas socioeducativas bem como a política de atendimento socioeducativa no Brasil (BRASIL, 2006).

Em seu documento político-pedagógico, o SINASE, define os parâmetros norteadores da gestão do atendimento socioeducativo que visam contribuir para que as entidades/ou programas que executam as medidas socioeducativas, propiciando ao adolescente o acesso aos direitos e oportunidades que contribua na sua formação enquanto indivíduo inserido na sociedade (BRASIL, 2006).

É de fundamental importância destacar que o SINASE tem como estratégia político-pedagógica a priorização das medidas em meio aberto de prestação de serviço à comunidade e de liberdade assistida, em detrimento às medidas restritivas e/ou privativas de liberdade (semiliberdade, internação), buscando a reversão da tendência crescente à internação de adolescentes que cometem atos infracionais (BRASIL, 2006).

Nesse cenário de garantia de direitos, mediante a materialização de políticas públicas e sociais, a Política Nacional de Assistência Social² (PNAS) (BRASIL, 2004) incorpora na sua estrutura funcional e organizacional os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, em 2009, organizou os serviços e definiu que a execução das medidas em meio aberto dentro da proteção social especial de média complexidade a é executada nos equipamentos do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)³, sendo executada no “Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC)”. Cabe à gestão da Política de Assistência designar uma equipe técnica exclusiva que executa os programas socioeducativos com os adolescentes em conflito com a lei.

¹ No ano de 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA aprovou e publicou a resolução nº 119, que estabeleceu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). No mesmo ano começou a tramitar no Congresso Nacional um projeto de Lei para tornar o SINASE lei Federal e em janeiro de 2012 foi promulgada a lei Federal nº 12.594/2012, aprovada no Congresso Nacional e sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff em 18 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo no Brasil..

² A Assistência Social compõe o tripé da seguridade social: Saúde e Previdência, que visa garantir os direitos e condições dignas de vida. A Assistência Social como política de proteção social, deve garantir segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia), segurança de acolhida, de convívio e de vivência familiar e social, segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

³ Cabe destacar que as medidas em meio fechado (internação e semiliberdade) estão descritas na proteção especial de alta complexidade, na PNAS (2004). Contudo, até o momento não há maior detalhamento de como a assistência insere esses adolescentes e suas famílias nos serviços da política.



Para que a execução dessas duas medidas, LA e PSC, possa acontecer de maneira a atender as prerrogativas socioeducativas previstas pelos marcos normativos e regulatórios vigentes, é fundamental que o serviço executado no CREAS seja realizado a partir de uma articulação tanto com órgãos governamentais quanto não governamentais que assegurem a efetivação dos direitos, conforme prevê o Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Contudo, passados oito anos, desde que a assistência social passou a executar as medidas socioeducativas em meio aberto, definida nos marcos regulatórios de sua política, grandes desafios são impostos no cotidiano do atendimento socioeducativo para que o Serviço possa prover a atenção e acompanhamento na execução das medidas socioeducativas em meio aberto, visando contribuir para o acesso desse adolescente aos direitos e ressignificação de valores na vida pessoal dos adolescentes e jovens (BRASIL, 2009b). Dos 295 municípios catarinenses apenas 82 possuem CREAS (responsável por realizar o acompanhamento às medidas em meio aberto). Além disso, entre os maiores desafios está a articulação em redes que garantam, por meio da incompletude institucional, a efetivação dos direitos previstos no SGD.

Nesse sentido, para tentarmos aproximar da realidade vivida pelos municípios que executam medida socioeducativa no CREAS, realizamos em 2016, um estudo empírico junto ao município de Tijucas (SC),⁴ com o objetivo de analisar o atendimento socioeducativo em meio aberto executado pelo Centro de Referência de Assistência Social (CREAS) e os desafios técnicos, políticos e operacionais cotidianos para que o adolescente cumpra sua medida socioeducativa. A pesquisa teve como base de estudo a abordagem qualitativa, sendo realizada a partir de entrevistas semiestruturadas com profissionais técnicos e da gestão do CREAS/Tijucas (3), representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (2), do município, e um(a) juiz (a) de direito (1), totalizando seis entrevistas. Assim, para a discussão proposta nesse artigo dividimos o trabalho em duas seções, além da introdução e considerações finais. Na primeira realizamos um percurso sócio-histórico sobre a política de atendimento socioeducativo e na seção seguinte apresentamos os resultados e discussão do estudo proposto.

⁴ O município de Tijucas está entre os 20 municípios mais antigos do estado de Santa Catarina, tendo sua fundação datada em 13/06/1860. Possui atualmente cerca de 35.402 mil habitantes (IBGE, 2015), está há 45 km de distância da capital, Florianópolis. Entre os municípios catarinenses, Tijucas ocupa a 38ª posição no índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com 0,760.



2 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: um percurso sócio-histórico

A Doutrina da Proteção Integral é oposta a concepção de que (criança) e adolescente deve ser “objeto de proteção” ou de “intervenção”. A concepção de sujeitos de direitos surgida a partir do final da década de 1970 e intensificada na década de 1980 é caracterizada pela igualdade e a universalização dos direitos garantidos a todas as crianças e aos adolescentes, independente da origem socioeconômica, da idade, da raça, etnia, do gênero, da estrutura familiar e de religião etc. As normativas brasileiras trazem no corpo legal legislativo um conjunto de direitos fundamentais que devem ser assegurados pelo Estado, pela família e pela sociedade.

Na trajetória histórica dos direitos, o ECA surge então em resposta ao esgotamento histórico-jurídico e social imposto com o Código de Menores de 1979 (precedido pelo Código de Menores de 1927). Sua promulgação é resultado de uma construção histórica de lutas sociais dos movimentos pela infância e adolescência, dos setores progressistas da sociedade política e civil brasileira, do direito à justiça minorista. É também a expressão de relações globais internacionais, tendo em vista que as normativas internacionais pautaram a construção dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Além disso, o ECA é conquista das lutas sociais tardias e nos marcos neoliberais é considerado um direito “menor” pequeno, de crianças para se tornar um direito “maior” equiparado ao adulto (LINDUÍNA, 2005).

A garantia desses direitos voltados especificamente à população infanto-juvenil, implica na afirmação e formulação de políticas públicas específicas, articulada e interdisciplinar de diferentes setores, que garantam o desenvolvimento de políticas sociais, sobretudo públicas nas áreas da educação, da saúde, da assistência social, da cultura, da habitação, da segurança pública, etc, incluindo os infratores.

Contudo, historicamente nem sempre foi assim, no processo de construção do direito da criança e do adolescente no Brasil registram-se quatro períodos históricos significativos: a) entre 1500-1889, período chamado de caritativo-religioso; b) entre 1889-1964 foi caracterizado de filantrópico-científico-higienista; c) entre 1964-1988, definido como militar-científico, corresponde ao período da ditadura militar no Brasil, onde o “menor abandonado” e/ou infrator era tratado como problema de segurança nacional; d) a partir de 1988 até os dias atuais, caracterizado como democrático-humanista ou da Doutrina da Proteção Integral, traduzido no direito infraconstitucional (ECA). Estabelece um novo paradigma normativo-legal e ético político alterando a gramática do atendimento socioeducativo destinado aos adolescentes autores de ato



infracional sentenciados a uma medida socioeducativa em relação ao conteúdo, ao método e a gestão (SARAIVA; CORREIA, 2009).

Os fundamentos basilares definidos a começar pelo princípio da prioridade absoluta, ou seja, todos os direitos elencados no ECA (Art. 4º do ECA) devem ser contemplados na elaboração das políticas públicas que envolvem adolescente em conflito com a lei (BRASIL, 2006). Além desse princípio ordenador, outros princípios entre eles: o respeito ao devido processo legal (Artigos 108, 110 e 111 do ECA); excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; respeito à capacidade do adolescente de cumprir à medida, às circunstâncias, à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha de uma medida socioeducativa, com preferência para aquelas que visem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (Arts. 100, 112 do ECA); municipalização do atendimento (Art. 88 do ECA) e a incompletude institucional, responsabilizado as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes (Art. 86 do ECA).

A nova política de atendimento, inaugurada a partir da Lei n. 8,069/90 de 13 de julho (ECA), no art. 86 define que “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. Segundo Baptista (2012), um princípio norteador da construção e estruturação de um Sistema de Garantia de Direitos (SGD) é sua transversalidade, relacionada a garantir a eficácia pretendida integradamente, visando fortalecer as diferentes dimensões. Sua dinâmica compõem-se de articulações intersetoriais estatais, interinstitucionais e inter-regionais, que exigem a definição clara dos papéis dos diversos atores sociais. Assim, o SGD é baseado na perspectiva da integralidade da ação, onde coadune as políticas públicas de maneira transversal e intersetorial.

O SINASE ao tratar da gestão pedagógica do atendimento socioeducativo (Capítulo 6) aponta ações básica que os programas devem assegurar a fim de garantir a materialização dos princípios e diretrizes norteadoras de sua organização político-pedagógica e institucional.

Contudo, como bem definido no SINASE e dito anteriormente é uma ação articulada, integrada e coordenada com diferentes órgãos e suas respectivas políticas, bem como organizações não governamentais, numa perspectiva de rede de atendimento, é que se poderá realizar o devido atendimento – a partir das necessidades individuais e coletivas, levantadas no Plano Individual de Atendimento



(PIA) – interinstitucional e interdisciplinar, evitando omissões e ações sobrepostas e/ou desconexas e ineficazes.

3 A EXECUÇÃO DO ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO: resultados e discussão

Em relação à institucionalidade do Serviço de Execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e dos Adolescentes no município (CMDCA) de Tijucas, o programa de medida socioeducativa segundo os entrevistados está registrado, muito embora nem todos os profissionais que acompanham os adolescentes no CREAS tivesse certeza disso.

De acordo com Lei nº 12.594/2012, que institui o SINASE, nos arts. 11 e 12, incumbe primeiramente às entidades inscrever os programas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Além disso, é compromisso ético-político dos profissionais que executam diferentes ações e serviços no âmbito dos direitos da criança e adolescente terem a compreensão da importância dos registros e inscrições de seus programas e instituições nos Conselhos de direitos, de acordo com sua abrangência, tendo em vista a relevância para o conjunto da política municipal de atendimento socioeducativo.

Em relação à participação do CREAS junto às ações desenvolvidas no CMDCA de Tijucas alguns entrevistados se quer sabiam da importância da participação do CREAS ou da assistência social no CMDCA, por entender que se trata de um espaço de defesa e controle dos direitos infanto-juvenis e não de execução direta.

O CMDCA possui um papel significativo na formulação de políticas e acompanhamento/fiscalização dos programas/serviços executados nas instituições que garantem os direitos das crianças e dos adolescentes, incluídos também os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Em relação aos documentos político-pedagógicos que referenciam a prática do Serviço de medidas socioeducativas, nos interessava saber se os profissionais sabiam da importância do projeto político-pedagógico como norteador das práticas institucionais, conforme prevê o SINASE. A partir das entrevistas pudemos verificar compreensões diversas em relação aos documentos políticos da própria instituição, quanto da política municipal e/ou de referência nacional que parametrizam o atendimento socioeducativo. As perguntas sobre a existência do projeto pedagógico sobre o programa/Serviço de medidas socioeducativas a ser elaborado e desenvolvidos pelo CREAS Tijucas, eram confundidas com outros documentos institucionais da política de assistência; o que nos leva a refletir se essa não clareza não rebate na própria organização e funcionamento do atendimento socioeducativo.



De acordo com o SINASE, o projeto pedagógico de ação desenvolvido pelos programas de atendimento socioeducativo será orientador dos demais documentos internos da instituição como o regimento interno, normas disciplinares, plano individual de atendimento (PIA). A operacionalização do projeto propiciará o planejamento das ações, (mensal, semestral, anual) e conseqüentemente monitoramento e avaliação do processo, considerando o impacto e resultado que a execução do projeto, desempenhou na equipe institucional dos adolescentes e de sua família.

Contudo, é importante destacar que há uma ação cotidiana que não consegue caminhar a partir do que determina os documentos referenciados. Há certamente um hiato entre o que definem as normativas e como a prática, na execução das medidas socioeducativas em meio aberto, evidenciando um limite organizacional e institucional de ação a execução do programa, responsabilizando a assistência social, o cumprimento do atendimento socioeducativo. Na resposta da E1 transparece bem a sobrecarga de responsabilidade, utilizando um termo usual do cotidiano profissional “[...] estamos apagando incêndio”.

Por sua vez a existência do Plano de Trabalho “Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviço à comunidade (PSC)” elaborado pela equipe do CREAS, demonstra movimento importante do Serviço no sentido de tentar conduzir institucionalmente suas práticas a partir de um planejamento mais coletivo que organize as ações e dê a direção das práticas no Serviço.

Em relação às medidas socioeducativas em meio aberto possuir uma equipe multidisciplinar exclusiva, as falas são explícitas e todas afirmaram que a equipe não é completa, possui um número reduzido e, sobretudo a equipe construída no CREAS atende a toda a demanda. É inconcebível que dentro do atendimento realizado nos serviços referenciados do CREAS não se disponha, no município de Tijucas, equipes para atendimento aos Serviços definidos na Política. A fala de um dos entrevistados: “[...] falta profissionais nessa área o governo não manda incentivo [...] (E3)”, expressa o sentimento de descrédito da equipe com os gestores públicos responsáveis pela Política de Atendimento Socioeducativo.

A sobrecarga de atribuições, o número insuficiente de profissionais e a falta de infraestrutura adequada, além de não cumprirem as determinações previstas tanto na Lei do SINASE quanto no documento político pedagógico do SINASE, são problemas que certamente impactam na qualidade dos serviços prestados ao atendimento das



demandas e necessidades dos adolescentes que se encontram cumprindo MSE de LA e PSC.

Em relação à questão do espaço físico e sua adequação ao desenvolvimento das atividades pedagógicas, conforme preconizado no SINASE, todos os entrevistados expressaram a não adequação do espaço para realização das atividades com adolescentes em LA e PSC. As justificativas variam dependendo da atividade que o profissional desempenha no Serviço, contudo a resposta da E1 reflete a realidade institucional vivida:

Não possuímos uma sala própria de reuniões, nem espaço físico adequado para atender aos adolescentes que estão cumprindo medidas socioeducativas, e respectivamente sua família, outro agravante é a falta de recursos materiais como multimídia, materiais pedagógicos para desenvolvermos um trabalho satisfatório, não atraindo a atenção deles no processo de cumprimento da medida (E1).

Em relação ao cotidiano do atendimento da LA e PSC podemos observar aspectos importantes das respostas. Uma das respostas segue exatamente o que está descrito nas normativas legais e regulatórias, ou seja, o adolescente é recebido para equipe técnica que faz o levantamento de demandas e inicia ali, no primeiro atendimento um processo socioeducativo de “ressignificação”. Contudo, nos chama a atenção outra resposta quando o entrevistado diz que esse adolescente é recepcionado por uma secretária que já faz a “acolhida”, extraindo importantes informações que certamente alimentarão o Plano Individual de Atendimento (PIA). Essa ação pragmática e extremamente burocrática distancia a ação/atividade de seu sentido socioeducativo, conforme prevê o ECA e o SINASE.

Ainda existe de forma impregnada na sociedade brasileira o preconceito em relação ao adolescente em conflito com a lei essa imagem impregnada no imaginário da sociedade dificulta o tratamento e elaboração de políticas públicas referente ao adolescente que pratica ato infracional.

A partir da promulgação da CF/88 e da discussão cada vez maior sobre a democratização das práticas institucionais na oferta de serviços que respondam às expressões da questão social, a intersetorialidade passa a estar cada vez mais presente no debate sobre gestão de políticas públicas (FUCHS, 2010).

Em relação à articulação entre os órgãos governamentais e não governamentais, as respostas da maioria dos entrevistados sugerem não haver articulação entre os órgãos não governamentais e governamentais. No máximo, conforme (E3) e (E4), o que mais se vê no cotidiano é essa “articulação” sendo mediada pelo poder judiciário ou ministério público (...)



Os programas socioeducativos não respondem por todas as necessidades que o adolescente apresenta, mais mediante articulação entre as políticas públicas contribui significativamente a não reincidir na prática infracional. Essa perspectiva da intersectorialidade assegurada dentro do princípio da municipalização do atendimento, prevista pelo ECA, procura fortalecer a convivência do adolescente na comunidade juntamente com sua família, contribuindo para um maior protagonismo desse adolescente.

Ainda em relação aos os limites e desafios, dessa articulação na execução da MSE a ampla maioria fala do preconceito em todos os setores da sociedade, inclusive nos demais órgãos poder executivo municipal, em relação à condição de adolescente em conflito com a lei. Ao mesmo tempo em que a sociedade espera que o poder público em suas diferentes esferas e competências apresentem respostas às práticas infracionais, ela mesma alimenta a perspectiva de segregação e exclusão desses adolescentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados a partir do estudo realizado sobre o atendimento aos adolescentes que cometeram ato infracional em meio aberto no município de Tijucas revelam como o poder público e a sociedade tem tratado essa problemática. Dentre os desafios colocados ao município de Tijucas em relação ao atendimento socioeducativo destacamos: a desarticulação das políticas setoriais na efetivação das medidas socioeducativas; a falta de articulação com os demais órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos; Falta de compreensão em relação as diferenças entre medidas protetivas e socioeducativas; a ausência de recursos financeiros; e a dificuldade dos profissionais de estabelecerem parcerias para ampliação das medidas em meio aberto, especificamente de PSC.

E por fim a falta de clareza e interesse dos representantes que atuam no CMDCA na condução dos direitos dos adolescentes que cometeram ato infracional, e a dificuldade da própria secretaria de Assistência Social na condução e execução da medida socioeducativa no campo da Assistência Social.

Os desafios e limites institucionais, políticos e ideológicos enfrentados em Tijucas não são apenas desse município. Muito embora o estudo não tenha metodologicamente o compromisso com generalizações da realidade pesquisada é sabido dos imensos desafios impostos para que os adolescentes autores de ato infracional e em cumprimento de medida socioeducativa sejam incluídos na perspectiva doutrinal da Proteção integral. A intersectorialidade e transversalidade dos



serviços que compõem o sistema de garantia de direitos pode indicar um importante caminho nessa direção.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, 11 out. 1979.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. “ECA”. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 1990.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo: SINASE**. Brasília: CONANDA, 2006.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. PNAS. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1998)**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013.

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

FUCHS, Andréa Márcia S. Lohmeyer. Municipalização da Execução das Medidas em Meio Aberto: possíveis caminhos para a consolidação de uma política pública. In: **PRÊMIO SÓCIO-EDUCANDO. 3º EDIÇÃO: Práticas Promissoras – Garantindo Direitos e Políticas Públicas**. São Paulo: ILANUD/ SEDH, 2010.

LIDUÍNA, Maria de Oliveira e Silva. **O Estatuto da Criança e do adolescente e o código de menores: descontinuidades e continuidades**. Revista: Serviço Social e Sociedade ano XXV especial. São Paulo: Cortez, 2005.

SARAIVA, João Batista Costa; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Instrumentos legais e normativos do SINASE. In: BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Direitos humanos de crianças e adolescentes – 20 anos do Estatut**. Brasília, D.F: Secretaria de Direitos Humanos, 2009.

VOLPI, Mário. **O adolescente e o ato infracional**. São Paulo: Cortez, 2008.