

Boletim

Informativo nº 004/2018

Vigilância Socioassistencial - 26 de dezembro de 2018

SECRETARIA DE
DESENVOLVIMENTO
SOCIAL, CRIANÇA
E JUVENTUDE



MAIS DO QUE VOCÊ IMAGINA

Secretaria Executiva de Assistência Social

Coordenação Geral de Planejamento e
Vigilância Socioassistencial

TEMA: Análise dos Resultados da Pesquisa Nacional sobre Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: recorte a partir dos dados referentes ao Estado de Pernambuco

Refletir acerca do Serviço de Medidas Socioeducativas nos remete a um amplo conjunto de desafios, pois estamos lidando com um fenômeno que demanda uma extensa capacidade crítica sobre o papel das instâncias envolvidas em sua gestão e implementação, sobre as particularidades do público usuário e sobre a sua capacidade de execução numa perspectiva republicana e socialmente comprometida com os objetivos preconizados pelos princípios socioassistenciais e aqueles estabelecidos pelo SINASE¹. De acordo com Moreira et al (2014:02):

É no contexto das políticas públicas que temos estabelecidas as diretrizes de aplicação das medidas socioeducativas. Colpani (2003) argumenta que, tendo-se por base que o adolescente é considerado pela lei como sujeito de direitos em peculiar condição de desenvolvimento, bem como cidadão capaz de ser responsabilizado pelos seus atos, urge considerar que as medidas socioeducativas dependem de uma aplicação correta, para alcançar plena efetividade.

¹ Em janeiro de 2012 é promulgada a Lei nº 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e regulamenta a aplicação e execução do conjunto de medidas socioeducativas, estabelecendo normativas para a atuação do Sistema de Justiça, das políticas setoriais e dos demais atores do sistema socioeducativo (MDS, 2016:32).

Nessa perspectiva nosso objetivo neste Boletim Informativo é refletir sobre este fenômeno partindo da análise crítica dos resultados da Pesquisa Nacional sobre Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, dando ênfase aos dados referentes ao Estado de Pernambuco, tendo em vista que a contextualização e territorialização das análises possibilitam que possamos apreender o fenômeno compreendendo sua posicionalidade, ou seja, os aspectos através dos quais ele se conecta com uma dinâmica macrosociológica e aqueles relacionados com uma dinâmica local, ou, microsociológica.

Neste sentido, compreendemos que para analisar e propor estratégias eficazes de execução deste serviço é necessário o estudo aprofundado de diversos aspectos. Sendo uma das necessidades principais contextualizar as experiências dos usuários do serviço a partir das discussões dos diversos aspectos que compõem os espaços de sociabilidade destes indivíduos levando em consideração as representações de infância/adolescência, marginalidade, violência e criminalidade que constituem os mais diversos discursos e posicionamentos a eles direcionados. E ao mesmo tempo faz-se necessário:

Planejar e executar ações, serviços, programas, projetos e benefícios do poder público de forma coordenada e em parceria com organizações sociais, evitando paralelismos e sobreposições das ações, objetivando rompimento com o padrão histórico de violação de direitos a que estão submetidos os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (MDS, 2016:23).

No Brasil, a execução de medidas socioeducativas em meio aberto sempre esteve ligada à Política de Assistência Social, vindo a ser regulamentada pela PNAS em 2004 e tipificada através da Resolução do CNAS nº 109/2009. O Serviço de Medidas Socioeducativas - MSE em Meio Aberto é executado pela Proteção Social Especial de Média Complexidade em função da necessidade de atenção especializada, acompanhamento sistemático e continuidade da sua oferta de acordo com o que é estabelecido pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (MDS, 2016).

Tendo em vista aos desafios impostos pela execução do Serviço de MSE em Meio Aberto que deve envolver o contínuo diálogo e cooperação dos diferentes atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos² para assegurar devida responsabilização e proteção integral aos adolescentes com vistas a favorecer a superação das causas do ato infracional é fundamental uma contínua reflexão sobre o trabalho que vem sendo desenvolvido no sentido de identificar as potencialidades e as dificuldades que incidem na operacionalização das intervenções.

² Fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos: sistema educacional, sistema de justiça e segurança pública, sistema único de saúde, sistema único de assistência social e os mecanismos de controle social (MOREIRA et al, 2014).

Com vistas a potencializar esta capacidade de reflexão a Secretaria Nacional de Assistência Social, através do setor de Vigilância Socioassistencial realizou a Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto³, motivada pela necessidade de conhecer melhor a realidade de execução deste serviço. A pesquisa teve como objetivos:

1. Reconhecer a realidade das medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios, incluindo aqueles que não atendem ou não possuem CREAS;
2. Qualificar o Serviço de Proteção a Adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas na Assistência Social.

O questionário foi disponibilizado para todos os municípios do país, dentre os quais obteve o retorno de 5.405 o que corresponde a 97,03% do universo amostral da pesquisa. Os resultados desta pesquisa servirão como referência para a pactuação da partilha de recursos entre o Serviço de MSE e do PAEFI de acordo com a Resolução CNAS nº 7, de 12 de abril de 2018. Além disso, ela também permitirá novas análises sobre as MSE no contexto de sua execução, no âmbito da Política de Assistência Social, podendo provocar reflexões ampliadas em articulação com o Sistema de Garantia de Direitos tendo em vistas o alcance, o impacto e os limites das ações desenvolvidas.

Para além das expectativas apresentadas, ressaltamos o potencial deste estudo no sentido de subsidiar processos de avaliação e, consequentemente, elaboração de estratégias de atuação que estejam fundamentadas na compreensão das principais características do território e das vulnerabilidades sociais enfrentadas no contexto de execução das MSE. Partindo da perspectiva de exercitar reflexões nesta direção, este Boletim Informativo da Vigilância Socioassistencial tem o objetivo de apresentar os resultados desta pesquisa focando no que se refere ao nosso estado, com o intuito de provocar nos municípios o interesse em discutir estes aspectos em seus contextos locais. Os dados estaduais serão apresentados acompanhados de reflexões sobre a forma como se apresentam em cada Região de Desenvolvimento com o objetivo de destacar como as características regionais expressam realidades diferenciadas tanto no perfil do público atendido quanto na gestão e operacionalização do serviço.

³ A pesquisa está disponível no Blog da Rede SUAS: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/pesquisa-mse>

Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Análise dos Resultados de Pernambuco

Em Pernambuco um total de 177 municípios responderam à Pesquisa Nacional de MSE, o que corresponde a um percentual de 96% de adesão. Do total de municípios que responderam a pesquisa, 20% informam não atender este tipo de demanda. Quanto ao local de atendimento, 69% dos atendimentos são realizados nos CREAS, 10% nos CRAS, 7% no Órgão Gestor, 6% em outra unidade pública de atendimento de LA⁴ e PSC⁵, 6% em entidades conveniadas e 2% em outros espaços. Os resultados apresentados demonstram a consolidação da Proteção Social Especial de Média Complexidade como o local de referência para o atendimento das demandas de MSE no âmbito da Política de Assistência Social. Embora 29% destas demandas, que são de responsabilidade da Política de Assistência Social, estejam sendo atendidas fora do padrão preconizado pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, estes resultados servem para provocar uma reflexão sobre a importância do adequado acompanhamento destes sujeitos que suscita a necessidade de aprofundamento de questões relacionadas a violações de direitos, contexto socioeconômico, marcadores sociais da diferença⁶ e outros condicionantes que interferem direta ou indiretamente nas condutas dos adolescentes em conflito com a lei.

⁴ A Liberdade Assistida

⁵ Prestação de Serviço à Comunidade

⁶ Os marcadores sociais da diferença são um campo de estudo das ciências sociais que tem como objetivo explicar como se constituem socialmente as desigualdades. Os estudos nesta área recaem principalmente sobre os recortes de raça, gênero, sexualidade e classe social, pois, estes são os elementos que fundamentalmente determinam as hierarquias e as diferentes condições de inserção ou exclusão social. Além de refletir como estas categorias são socialmente constituídas e naturalizadas o que é fundamental nestes estudos é perceber como estes marcadores sociais estão interligados e consolidam experiências de desigualdade e vulnerabilidade social. Deste modo, não há como estudar um destes elementos sem considerar os efeitos dos demais sobre o contexto que se pretende compreender.

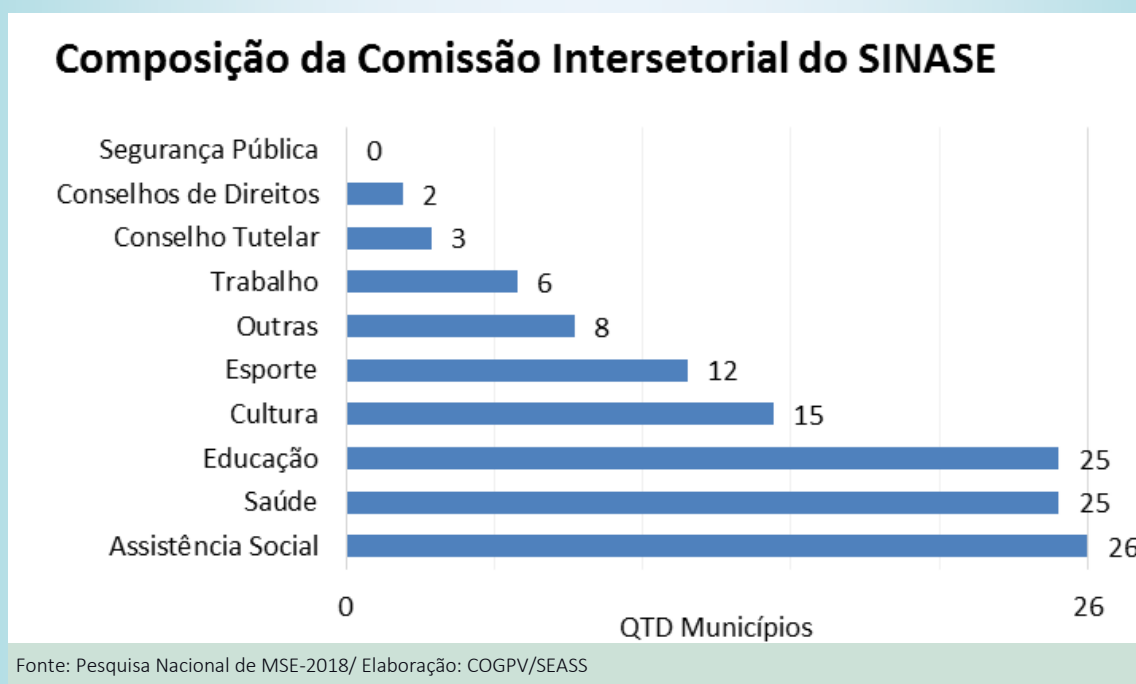
Gráfico 1: Percentual de Municípios de Pernambuco que possuem Comissão Intersectorial do SINASE



No Gráfico 1 é possível observar que 85% dos municípios que responderam a pesquisa ainda não constituíram a Comissão Intersectorial do SINASE. Ressaltamos a importância de constituição desta Comissão por seu potencial no fortalecimento da capacidade de atendimento qualificado das demandas no âmbito do Serviço Socioeducativo por ser um ambiente de compartilhamento dos diferentes saberes e pontos de vista sobre a dinâmica de cumprimento das Medidas Socioeducativas. A ausência desta comissão em grande parte dos municípios, em especial naqueles que executam o Serviço de MSE, implica em uma fragilidade que compromete a qualidade dos atendimentos prestados pois, interfere na capacidade técnica para abordar, discutir e intervir na complexidade das demandas deste público.

Pensando naqueles que declararam possuir a instância constituída, destacamos que a composição da Comissão Intersectorial é um elemento estratégico para podermos analisar a capacidade da mesma de abarcar os diferentes aspectos envolvidos no atendimento socioeducativo. Ter uma Comissão Intersectorial do SINASE composta por diversos segmentos institucionais é um indicativo da capacidade de articulação da mesma. De acordo com o Gráfico 2 temos a seguinte composição nos municípios pernambucanos:

Gráfico 2: Políticas que compõem a Comissão Intersectorial do SINASE



No Gráfico 2 é possível observar uma expressiva participação das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde na Comissão Intersectorial do SINASE. Também é considerável o quantitativo de Secretarias de Cultura e Esportes que comparecem com representação neste espaço. Entretanto, sinalizamos a baixa participação do Conselho Tutelar e dos Conselhos de Direitos nestas Comissões, dada a centralidade de sua atuação ser voltada ao recorte de público que é atendido pelo Serviço de Medidas Socioeducativas. Como já mencionado anteriormente, a articulação dos diversos atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos é fundamental para o atendimento qualificado do serviço, deste modo, a participação destas instâncias nesta Comissão é imprescindível.

Para que o plano de execução de um serviço público reflita a adoção de princípios que priorizam o contínuo aperfeiçoamento da qualificação das entregas realizadas se faz necessário que a gestão deste serviço execute estratégias de planejamento das ações que estejam adequadas aos objetivos do mesmo e que reflitam as necessidades apresentadas tanto no aspecto técnico-operacional quanto nas demandas do público assistido. No que se refere ao Serviço de MSE em Meio Aberto, o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo é o instrumento que reflete a capacidade de planejamento e operacionalização da gestão em relação a este tipo de oferta. Vejamos no Gráfico 3 qual a situação do nosso estado em relação a este instrumento:

Gráfico 3: Municípios que possuem Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo



Conforme o que apresenta o Gráfico 3, pouco mais da metade dos municípios pernambucanos **não possui Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo**. Esta ausência correlacionada com a falta de uma Comissão Interdisciplinar do SINASE demonstra uma lacuna na capacidade de funcionamento do Serviço de MSE em Meio Aberto, uma vez que, revela a inexistência dos instrumentos destinados ao contínuo aperfeiçoamento das estratégias de execução do mesmo, dentro das diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que asseguram a proteção e a adequada responsabilização dos adolescentes em conflito com a lei. Tal questão se torna ainda mais contundente quando a pesquisa aponta que 68% dos municípios da amostra receberam algum encaminhamento, por parte do Sistema de Justiça, de casos de adolescentes que deveriam cumprir medidas socioeducativas. Estes dados apontam que há uma expressiva demanda relativa ao cumprimento de medidas socioeducativas e uma limitada capacidade institucional de operacionalizar a estrutura adequada para sua execução dentro dos parâmetros estabelecidos pelo ECA e regulamentados pelo SINASE.

Os aspectos apresentados até o momento trazem um panorama geral acerca das características da oferta do Serviço de MSE em Meio Aberto em Pernambuco. Através deste panorama temos a possibilidade de visualizar aspectos mais amplos de como se oferta este serviço no contexto estadual. Entretanto, para compreender melhor a dinâmica envolvida nas condições de execução do mesmo é necessário um exercício de aproximação maior, partindo de uma análise territorializada dos aspectos dos atendimentos realizados, do perfil do público atendido e das condições estruturais dos espaços onde ele é ofertado.

Características Regionais do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no estado de Pernambuco

Um dos primeiros aspectos a se observar ao pensar as características regionais da oferta do Serviço de MSE em Meio Aberto é como ele está presente em cada Região de Desenvolvimento do nosso estado. Na Tabela 1 podemos observar como este serviço está distribuído em cada RD:

Tabela 1: Percentual de Municípios que Atendem MSE por Região de Desenvolvimento – PE

Se atende Medida Socioeducativa					
Distribuição por RD	Não	%	Sim	%	QTD Município
RD 01 - Sertão Itaparica	3	1,7	4	2,3	7
RD 02 - Sertão São Francisco	2	1,1	5	2,8	7
RD 03 - Sertão Araripe	6	3,4	3	1,7	9
RD 04 - Sertão Central	2	1,1	5	2,8	7
RD 05 - Sertão do Pajeú	3	1,7	12	6,8	15
RD 06 - Sertão Moxotó	1	0,6	5	2,8	6
RD 07 - Agreste Meridional	10	5,6	16	9,0	26
RD 08 - Agreste Central	0	0,0	25	14,1	25
RD 09 - Agreste Setentrional	7	4,0	12	6,8	19
RD 10 - Mata Sul	1	0,6	22	12,4	23
RD 11 - Mata Norte	1	0,6	17	9,6	18
RD 12 - Região Metropolitana	0	0,0	15	8,5	15
QTD Município	36	20,3	141	79,7	177

Fonte: Pesquisa Nacional de MSE-2018/ Elaboração: COGPV/SEASS

De acordo com o exposto na Tabela 1 vemos que há um alto percentual de municípios que declaram realizar o atendimento de MSE em meio aberto nas diversas Regiões de Desenvolvimento do estado. O menor percentual apresentado se refere ao Sertão do Araripe onde 03 dos 09 municípios que a compõem informam que fazem o atendimento de MSE, o que corresponde a 33% do total. Apesar deste ser um dado inicial que nos orienta no mapeamento territorial da oferta, declarar que realiza o atendimento de Medidas Socioeducativas não é um indicativo suficiente para que possamos afirmar que este serviço está sendo executado da maneira adequada.

As condições de oferta do serviço envolvem dimensões como acompanhamento, condições de cumprimento da medida, condições de inserção ou reinserção escolar, entre outros fatores. Estes aspectos precisam ser alvo de reflexão para que seja possível compreender o fenômeno em questão. Na Tabela 2 podemos observar a distribuição dos atendimentos de MSE de acordo com o equipamento que é responsável por esta oferta:

Tabela 2: Distribuição dos atendimentos do Serviço de MSE em Pernambuco

De acordo com o que é apresentado na Tabela 2, a maioria dos municípios do universo

Onde os adolescentes são atendidos								
Distribuição por RD	Atende no CREAS do município	Encaminha para o CREAS de outro município	Encaminha para o CREAS Regional ao qual está vinculado	Executa no CRAS	Executa em entidade conveniada/parceira no município	Executa em outra unid. pública (exceto CREAS) específica de atend. a LA e PSC	É atendido p/ equipe de referência da PSE do município (Órgão Gestor)	Outro local da política de Assistência Social
RD 01 - Sertão Itaparica	3	0	0	0	0	0	1	1
RD 02 - Sertão São Francisco	5	1	0	0	0	0	0	0
RD 03 - Sertão Araripe	2	0	0	1	0	0	0	0
RD 04 - Sertão Central	3	0	0	1	0	1	1	0
RD 05 - Sertão do Pajeú	9	0	0	3	2	0	0	1
RD 06 - Sertão Moxotó	5	0	0	0	0	0	1	0
RD 07 - Agreste Meridional	13	0	0	2	1	2	2	0
RD 08 - Agreste Central	22	2	0	5	2	2	2	0
RD 09 - Agreste Setentrional	10	0	1	1	0	0	1	0
RD 10 - Mata Sul	20	0	0	2	3	3	4	0
RD 11 - Mata Norte	15	1	0	2	1	3	0	0
RD 12 - Região Metropolitana	15	1	0	0	1	0	0	0
QTD Município	122	5	1	17	10	11	12	2

Fonte: Pesquisa Nacional de MSE-2018/ Elaboração: COGPV/SEASS

pesquisado (128) informou que as demandas de MSE em Meio Aberto são atendidas no equipamento de referência para este serviço que no caso é o CREAS. Ainda assim vemos que uma quantidade considerável (52) de municípios que informou que alguns atendimentos são realizados em desacordo com as orientações da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Segundo o Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MDS, 2016: 38):

A PNAS (2004) estabelece que a rede socioassistencial tem como parâmetro a oferta integrada de serviços, programas e benefícios. Entre os eixos estruturantes da PNAS, destacam-se a matricialidade sociofamiliar e a territorialização. É a partir desse referencial que o Serviço de MSE em Meio Aberto deve ser ofertado nos CREAS, destinados ao atendimento de famílias e indivíduos em situação de violação de direitos. Os CREAS são unidades públicas com gestão estatal e de grande capilaridade no território nacional. O atendimento ao adolescente autor de ato infracional, no âmbito do SUAS, deve contemplar a sua responsabilização e a proteção social. O Serviço é referência para o Sistema de Justiça encaminhar os adolescentes que deverão cumprir medidas socioeducativas em meio aberto.

A partir das orientações levantadas acima é importante destacar que paralelo ao atendimento do adolescentes através dos Serviços de Medidas Socioeducativas é fundamental a realização do trabalho social com família desenvolvido pelo acompanhamento do PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento especializado a Famílias e Indivíduos.

Sobre esse tema destaca-se que neste mesmo período foram acompanhadas 1.627⁷ famílias com adolescentes em cumprimento de MSE em meio aberto. Se estimarmos à quantidade de adolescentes em situação de MSE no estado observa-se que aproximadamente 54% das famílias que possuem adolescentes nesta situação são acompanhadas pelo PAEFI. O acompanhamento familiar fortalece os vínculos e pode ampliar a qualidade e efetividade do Serviço de Medida Socioeducativa em meio aberto.

O quantitativo de adolescentes em situação de Medida Socioeducativa é sinalizado no quadro abaixo, conforme já destacado neste material, o maior número destes adolescentes é atendido pelo CREAS, entretanto há registros de outras unidades que também executam este serviço.

⁷ Fonte: RMA/CREAS/2017: Família inseridas em acompanhamento Famílias com adolescente em cumprimento de Medidas Socioeducativas em meio aberto

Tabela 3: Quantidade de Adolescentes atendidos no Serviço de MSE em Meio Aberto – PE

Quantidade de Adolescentes atendidos									
Distribuição por RD	Atende no CREAS do município	Encaminha para o CREAS de outro município	Encaminha para o CREAS Regional ao qual está vinculado	Executa no CRAS	Executa em entidade conveniada/parceria no município	Executa em outra unid. pública (exceto CREAS) específica de atend. a LA e PSC	É atendido p/ equipe de referência da PSE do município (Órgão Gestor)	Outro local da política de Assistência Social	QTD Adolescentes
RD 01 - Sertão Itaparica	3	0	0	0	0	0	0	0	3
RD 02 - Sertão São Francisco	64	1	0	0	0	0	0	0	65
RD 03 - Sertão Araripe	8	0	0	1	0	0	0	0	9
RD 04 - Sertão Central	1	0	0	1	0	0	1	0	3
RD 05 - Sertão do Pajeú	120	0	0	13	4	0	0	1	138
RD 06 - Sertão Moxotó	75	0	0	0	0	0	1	0	76
RD 07 - Agreste Meridional	95	0	0	2	1	4	14	0	116
RD 08 - Agreste Central	503	3	0	18	103	6	8	0	641
RD 09 - Agreste Setentrional	71	0	7	2	0	0	0	0	80
RD 10 - Mata Sul	141	0	0	3	14	1	41	0	200
RD 11 - Mata Norte	140	1	0	1	3	4	0	0	149
RD 12 - Região Metropolitana	1.494	4	0	0	57	0	0	0	1.555
QTD Adolescentes	2.715	9	7	41	182	15	65	1	3.035

Fonte: Pesquisa Nacional de MSE-2018/ Elaboração: COGPV/SEASS

Destaca-se também, que o cofinanciamento do Serviço de Medida Socioeducativa em meio aberto é direcionado ao município para execução por meio do Piso de Proteção Social de Média Complexidade. Assim, os municípios que informam executar no CRAS, por exemplo, certamente executam com ausência de cofinanciamento específico para este serviço ou não possuía o equipamento CREAS, visto que em Pernambuco a ampliação e implantação dos CREAS municipais de pequeno porte I iniciou em 2017 e segue até 2019. Atualmente, no estado de Pernambuco são 69⁸ municípios que foram contemplados para o cofinanciamento deste serviço pelo governo federal.

Ainda em relação a estes números de adolescentes, se relacionarmos **demanda** versus **oferta**, destaca-se que a região Metropolitana é onde possui maior demanda, acima da capacidade da oferta de serviços. Na RMR, contamos com o total de 21 unidades que fazem o atendimento de MSE e uma demanda de 1.555 usuários em cumprimento de medidas socioeducativas o que nos dá uma média de aproximadamente 75 usuários por equipamento.

⁸ Abreu e Lima, Afogados da Ingazeira, Água Preta, Aliança, Altinho, Araripina, Arcoverde, Belém de Maria, Belo Jardim, Betânia, Bezerros, Bonito, Brejo da Madre de Deus, Buíque, Cabo de Santo Agostinho, Cabrobó, Camaragibe, Carnaubeira da Penha, Carpina, Caruaru, Condado, Cortês, Cupira, Custódia, Escada, Feira Nova, Flores, Floresta, Garanhuns, Glória do Goitá, Goiana, Gravatá, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itambé, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, João Alfredo, Lagoa do Itaenga, Lagoa Grande, Lajedo, Limoeiro, Moreno, Olinda, Ouricuri, Palmares, Paudalho, Paulista, Pesqueira, Petrolândia, Petrolina, Recife, Ribeirão, Salgueiro, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria da Boa Vista, São Caitano, São João, São Joaquim do Monte, São José da Coroa Grande, São Lourenço da Mata, Serra Talhada, Surubim, Timbaúba, Toritama, Vicência, Vitória de Santo Antão e Xexéu.

Tal quantitativo indica que a capacidade de cobertura do Serviço de MSE na **Região Metropolitana pode possuir um déficit frente a demanda que se apresenta**, se considerarmos que as unidades possuem, em geral, uma equipe de referência que tem a capacidade técnica para o atendimento de 20 usuários por profissional. Determinar se um determinado território tem ou não uma cobertura adequada depende de um olhar detalhado, pois, é necessário investigar como esta demanda se distribui geograficamente. Dizer que, em média há uma demanda de 75 adolescentes em cumprimento de MSE por equipamento na RMR não expressa as diferenças entre a demanda atendida na cidade do Recife e de Igarassu, por exemplo. Estes dados revelam as singularidades que caracterizam o fenômeno do ato infracional cometido por adolescentes, uma vez que demonstram que o conflito com a lei se relaciona diretamente com a urbanização. Se observarmos a Tabela 03 vemos que as maiores demandas de MSE registradas se encontram em regiões com características de grande crescimento urbano como a **Região Metropolitana e o Agreste Central**.

Faz-se importante compreender os diferentes aspectos de um determinado fenômeno de vulnerabilidade social correlacionados com a base territorial onde este se apresenta, pois, cada contexto vai expor características diferenciadas que influenciam a prevalência ou não de determinadas situações. Os aglomerados urbanos contêm particularidades que resultam em um volume expressivo de adolescentes em conflito com a lei. Diferentes fatores⁹ se associam na biografia dos jovens das periferias das regiões metropolitanas e grandes aglomerados urbanos que resultam em atitudes transgressoras que podem vir a gerar atos infracionais¹⁰. Deste modo, pretendemos expressar que a complexidade de cada contexto deve ser objeto de reflexão das equipes que compõem a Política de Assistência Social de cada município, não apenas no que se refere ao atendimento socioeducativo, mas, no que diz respeito aos diversos desafios que são nosso objeto de intervenção.

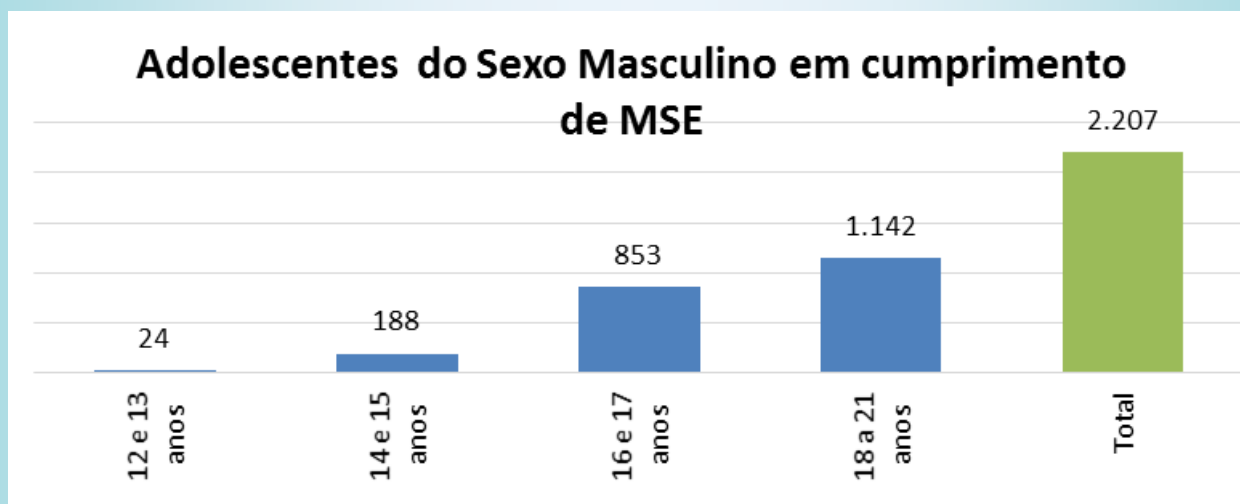
⁹ Maior exposição à violência, ao tráfico de drogas, concentração de grandes contingentes populacionais nas periferias, prevalência do racismo, violência policial, acesso precário aos serviços públicos essenciais (saúde, educação, lazer, etc), grande exposição aos apelos midiáticos do consumo, entre outros.

¹⁰ A concepção de Sujeito de Direito presente no texto do ECA determina um trabalho com adolescente cujo objetivo está para além da punição, aplicada via sanção, ou melhor, medida socioeducativa. O ECA prevê, pelas ações socioeducativas, a reinserção social, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como a escola e profissionalização. Desta maneira, as medidas a qual se refere o art. 112 do ECA serão, portanto, aplicadas ao adolescente com idade definida entre 12 e 18 anos incompletos a quem se atribui a prática de atos infracionais (MOREIRA et al, 2014:02).

Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: características da oferta e do público atendido

Ao observar os dados acerca dos adolescentes que estão em cumprimento de Medidas Socioeducativas os primeiros aspectos que nos chamam atenção são o recorte etário e de gênero que perpassa este público. Observemos os Gráficos 4 e 5 que trazem os dados dos/das adolescentes em cumprimento de MSE de LA e/ou PSC¹¹ que retratam estes aspectos:

Gráfico 4: Perfil dos Adolescentes do sexo masculino em cumprimento de MSE (LA e/ou PSC) por idade



Fonte: Pesquisa Nacional de MSE-2018/ Elaboração: COGPV/SEASS

Ao observar o Gráfico apresentado acima vemos que o conflito com a lei é algo que se configura e se intensifica à medida que o adolescente vai se aproximando da maioridade e os diferentes fatores que perpassam seu contexto de exclusão social vão se expressando de forma mais contundente. Estes fatores se apresentam, por exemplo, na taxa evasão escolar no ensino médio e no aumento das taxas de mortalidade nestas faixas etárias¹², como pode ser observado na tabela abaixo:

¹¹ Ressaltamos que um/uma mesmo/a adolescente pode estar cumprindo simultaneamente as duas medidas.

¹² De acordo com os dados apresentados no Atlas da Violência 2017 (CERQUEIRA, 2017).

Tabela 4: Dados sobre homicídios de jovens do Atlas da Violência 2017

Número de homicídios por faixa etária de 15-29 anos de idade
 por Unidade da Federação—Brasil 2005 a 2015

	Número de Homicídios											Variação %	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2005 a 2015	2014 a 2015
Brasil	26793	27251	26489	27880	28267	28562	27930	30609	30689	32436	31264	16,7%	-3,6%
Acre	67	85	72	76	78	74	73	101	119	111	105	56,7%	-5,4%
Alagoas	696	980	1102	1142	1115	1287	1321	1231	1313	1243	1049	50,7%	-15,6%
Amapá	123	128	114	141	108	168	122	164	147	162	165	34,1%	1,9%
Amazonas	356	428	433	481	540	634	791	732	659	678	809	127,2%	19,3%
Bahia	1703	1947	2160	2994	3427	3571	3221	3662	3338	3553	3559	109,0%	0,2%
Ceará	943	941	1066	1131	1196	1494	1568	2329	2705	2831	2450	159,8%	-13,5%
Distrito Federal	403	399	431	492	523	452	493	517	465	453	382	-5,2%	-15,7%
Espírito Santo	904	982	1008	1113	1164	1036	1005	969	985	958	830	-8,2%	-13,4%
Goiás	830	825	849	971	977	1088	1201	1518	1598	1568	1618	94,9%	3,2%
Maranhão	511	527	623	714	775	837	820	952	1171	1311	1257	146,0%	-4,1%
Mato Grosso	407	427	368	428	469	462	474	544	541	636	529	30,0%	-16,8%
Mato Grosso do Sul	308	315	340	345	354	292	307	291	265	322	264	-14,3%	-18,0%
Minas Gerais	2461	2408	2344	2204	2062	1956	2250	2512	2595	2573	2378	-3,4%	-7,6%
Pará	1082	1185	1263	1635	1717	1935	1758	1799	1785	1821	1936	78,9%	6,3%
Paraíba	403	458	461	561	710	834	915	901	893	869	828	105,5%	-4,7%
Paraná	1658	1706	1760	1914	2078	1970	1786	1870	1538	1473	1471	-11,3%	-0,1%
Pernambuco	2616	2616	2698	2621	2281	1977	1928	1815	1709	1881	2143	-18,1%	13,9%
Piauí	210	240	186	187	205	195	223	269	329	392	328	56,2%	-16,3%
Rio de Janeiro	4177	4076	3652	3092	2841	3020	2409	2397	2693	3027	2761	-33,9%	-8,8%
Rio Grande do Norte	235	234	314	402	455	439	596	649	883	1002	939	299,6%	-6,3%
Rio Grande do Sul	1034	980	1137	1199	1081	983	1018	1149	1078	1323	1391	34,5%	5,1%
Rondônia	246	257	210	210	231	226	187	230	212	229	261	6,1%	14,0%
Roraima	42	46	47	38	52	52	39	70	78	56	77	83,3%	37,5%
Santa Catarina	322	321	328	406	429	380	389	407	369	402	442	37,3%	10,0%
São Paulo	4719	4285	3135	2948	2940	2671	2505	2875	2552	2751	2333	-50,6%	-15,2%
Sergipe	249	334	294	313	324	351	371	474	520	623	716	187,6%	14,9%
Tocantins	88	121	94	122	135	178	160	182	149	188	243	176,1%	29,3%

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. O número de homicídios na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. Cálculo efetuado para os indivíduos entre 15 e 29 anos. Elaboração Diest/Ipea.

Fonte: Atlas da Violência 2017 – Ipea/FBSP¹³

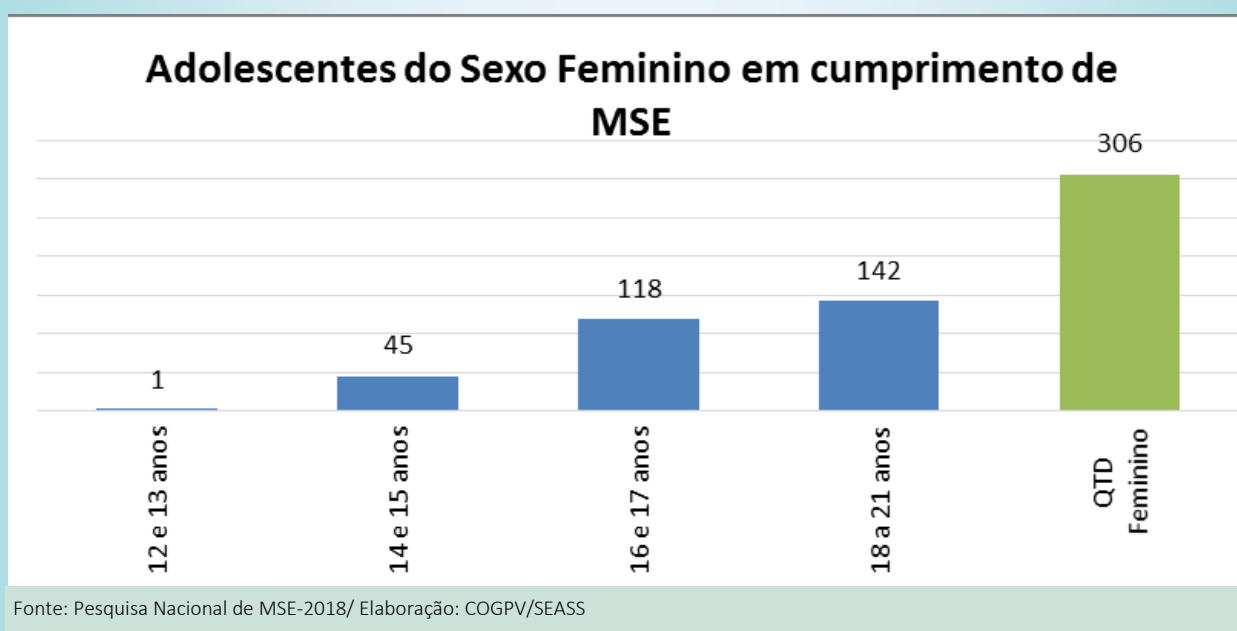
Correlacionar os diversos aspectos que se encontram presentes no contexto da prática dos atos infracionais é um exercício fundamental para que os profissionais que atuam direta ou indiretamente com os/as adolescentes em conflito com a lei superem uma atitude equivocada em relação a estes jovens reduzindo-os ao ato infracional cometido sem levar com consideração toda complexidade envolvida nesta situação. Neste sentido faz-se necessário atentar:

Ainda no que concerne ao contexto brasileiro, Oliveira e Milnitsky-Sapiro (2007) apontam a necessidade de investimentos em políticas específicas para a juventude, pensando num acolhimento mais humanizado que reconheça de fato o lugar, muitas vezes de exclusão e segregação, que o adolescente ocupa na sociedade. Trata-se, portanto, de “[...] poder escutar as vozes desses jovens e compreender o quanto de sofrimento e angústia atravessam suas vidas” (OLIVEIRA & MILNITSKY-SAPIRO apud MOREIRA et al, 2014: 04).

¹³ Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Observemos os dados referentes ao cumprimento de medidas por parte das adolescentes do sexo feminino para assim contemplar um panorama mais amplo. Segue o Gráfico 5:

Gráfico 5: Perfil dos Adolescentes do sexo feminino em cumprimento de MSE (LA e/ou PSC) por idade

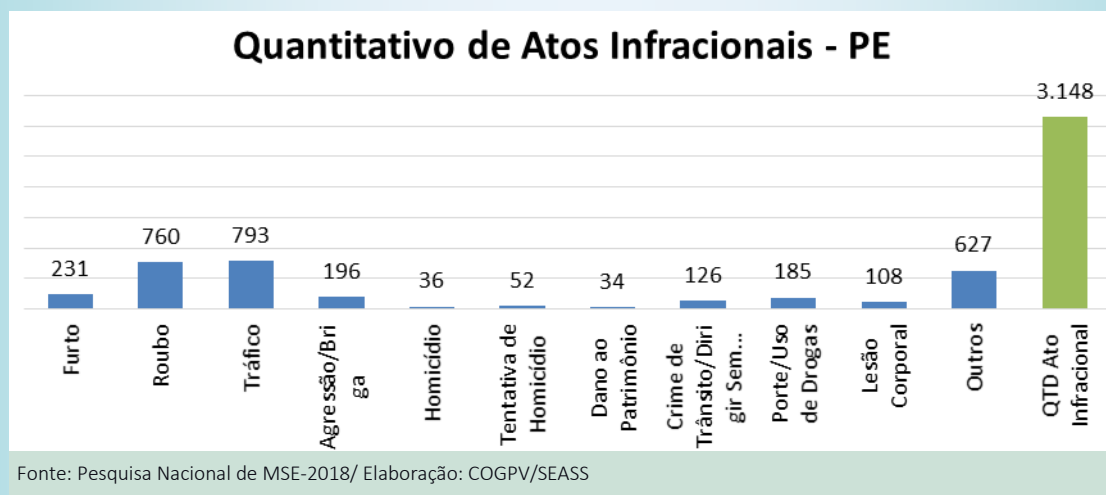


De forma semelhante, as adolescentes do sexo feminino, apresentam um aumento de ocorrências de conflito com a lei à medida que se tornam mais velhas e as diferentes questões relacionadas à exclusão social e condicionamentos diversos da sociedade se tornam decisivos em suas vidas. Apesar do quantitativo de jovens do sexo feminino em cumprimento de MSE ser significativamente menor em relação ao masculino o padrão etário se mantém.

Levando em consideração que temos um total de 1.920 adolescentes em cumprimento de LA¹⁴, onde 1.689 são do sexo masculino e 231 do sexo feminino, além de um total de 1.536 adolescentes em cumprimento de PSC¹⁵, onde 1.310 são do sexo masculino e 226 do sexo feminino, podemos afirmar que Pernambuco conta com um alto índice de adolescentes em conflito com a lei, ainda mais se atentarmos para o fato de que estes números não contemplam aqueles e aquelas que estão cumprindo medidas em regime fechado.

Características específicas estão relacionadas com o tipo de delito cometido pelos jovens de modo que conhecer estes aspectos também é relevante para uma adequada análise acerca do público das medidas socioeducativas. Costa, Penso, Sudbrack e Jacobina (2011) argumentam que o ato infracional tem um sentido na vida do adolescente e que representa uma forma desse jovem articular e resolver, mesmo que de forma simbólica, seus problemas. Vejamos então como se apresentam os atos infracionais cometidos no estado de Pernambuco:

Gráfico 6: Perfil dos atos infracionais cometidos por adolescentes de ambos os sexos em Pernambuco



¹⁴ A medida socioeducativa de **Liberdade Assistida – LA** (art.112 do ECA) destina-se a acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente autor de ato infracional. Trata-se de uma medida socioeducativa que implica em certa restrição de direitos, pressupõe um acompanhamento sistemático, no entanto, não impõe ao adolescente o afastamento de seu convívio familiar e comunitário. [...] O planejamento das ações deve considerar que a medida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida a partir de avaliação técnica, ouvidos o Ministério Público e o Defensor (MDS, 2016: 27).

¹⁵ A medida socioeducativa de **Prestação de Serviços à Comunidade – PSC**, art. 112, III do ECA, consiste na prestação de serviços comunitários gratuitos e de interesse geral por período não excedente a seis meses, devendo ser cumprida em jornada máxima de oito horas semanais, ao sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, não prejudicando a frequência escolar ou jornada de trabalho. Neste sentido, cabe salientar a necessidade de planejar a metodologia de intervenção em um espaço de tempo menor, tendo em vista o prazo limite para a execução da PSC, definindo no Plano Individual de Atendimento – PIA os tipos de atividades que serão desenvolvidas pelo adolescente (MDS, 2016: 26).

Como podemos observar no Gráfico 6, os maiores quantitativos de atos infracionais estão relacionados com o tráfico de drogas (793 casos) e com a prática de roubos (760 casos) ambos são interpretados por significativa literatura como estratégias de inserção econômica frente aos apelos da sociedade de consumo da qual os jovens se veem excluídos pela sua condição socioeconômica. Estes dois principais atos infracionais registrados são seguidos por um expressivo quantitativo de atos qualificados como “outros” que chegam a um total de 627, casos que se revelam como um desafio à análise por não podermos saber ao certo do que se tratam e, deste modo, não temos parâmetros de avaliação.

O uso da noção de “pessoa em desenvolvimento” é aplicado com o objetivo de destacar que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e deveres e que seu exercício deve ser vivenciado de acordo com sua idade, grau de desenvolvimento físico e mental e a sua capacidade de autonomia e discernimento. Como destacam Moreira et al (2015), esta abordagem da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento advém de uma construção histórica que remete à Idade Moderna sendo reflexo das mudanças no papel do estado na sociedade, o fortalecimento da vida privada e a mudança do status social da família que passa a ser considerada como “um lugar constituído pela afetividade e intimidade entre seus membros e colocada como a principal influência no desenvolvimento das crianças e adolescentes” (MOREIRA et al, 2015:289).

Quando, dentro do panorama das reflexões sobre os direitos de crianças e adolescentes, nos voltamos para o tema dos atos infracionais e as respostas do estado a este tipo de situação passamos a lidar com um complexo nó que se revela fundamental na acolhida destes sujeitos, tendo em vista um processo socioeducativo que tenha como objetivo a materialização do que é estabelecido pelo ECA. Há uma convergência de diversos fatores sociais, psicológicos, familiares e estruturais que se entrelaçam de forma desordenada na biografia destes indivíduos resultando em diversos caminhos que levam a um estado de inadequação e culminam na prática de uma infração. O exercício de pensar sobre as medidas socioeducativas não pode estar dissociado da reflexão acerca do ato infracional e seus condicionantes pois ambos estão interligados e a MSE, por definição, só existe em função da infração cometida pelo adolescente.

É preciso superar um conjunto de visões equivocadas acerca do papel da reeducação e reinserção dos jovens em conflito com a lei que acaba por permear os diversos atores envolvidos neste sistema, em especial, o Judiciário. Este imaginário que por muitas vezes bloqueia a operacionalização do ECA e desarticula o trabalho socioeducativo está fundamentado numa crença sobre a inimizabilidade como uma permissão ao cometimento irrestrito de infrações por parte dos adolescentes.

Segundo Miraglia (2005), a demanda punitiva está configurada em valores sociais que penetram o ambiente das audiências e, por conseguinte, o universo dos juízes, disputando espaço com a tecnicidade da aplicação dos dispositivos legais, o que resulta em um reforço de estereótipos e preconceitos. Como destacado por Moreira et al (2015: 291):

Mello (1999) e Balaguer (2005), na mesma linha de raciocínio referentes às contradições intrínsecas ao próprio exercício do ECA, defendem que, anterior à violência cometida pelos adolescentes autores de ato infracional, o que se verifica é a violência do Estado na privação do acesso destes sujeitos aos seus direitos civis. Omitido em relação às camadas mais pobres da população, o Estado os priva de seus direitos civis mais básicos, colocando-os em uma fronteira para além da cidadania.

A partir desta linha de discussão, a interpretação dos dados acima se coloca como uma oportunidade de reflexão sobre as ausências que ainda persistem na atuação das diversas políticas públicas e que culminam em contextos de desagregação e exclusão social dos indivíduos em desenvolvimento culminando em atos infracionais que podem ser avaliados, entre diversas outras possibilidades não excludentes nem exclusivas, como pedidos de socorro e testemunhos de nossas mazelas sociais.

Considerações Finais

Este material visa sinalizar alguns pontos condutores para a execução da medida socioeducativa em meio aberto. Trata-se de um serviço executado por 77% dos municípios do estado, entretanto a qualidade de sua execução torna-se um ponto a ser levantado uma vez que os dados mostram fragilidades em termos da existência de Plano Municipal de MSE em meio aberto, inexistência de comissão intersetorial do SINASE em 85% dos municípios, execução destes serviços em equipamentos com outra finalidade, como CRAS, dentre outras informações levantadas neste material.

Além disso, é preciso que a reflexão sobre o conjunto de dados abordados ao longo deste texto parta de um exercício de mudança de mentalidade sobre os significados dos atos infracionais cometidos por adolescentes, onde se reconheça que estes atos são expressões de uma complexa questão social e não de responsabilidade exclusiva de seus autores. Esta construção de uma nova forma de pensar precisa ser assumida por diversos atores envolvidos em questões relacionadas à infância e adolescência de uma forma ampla e não apenas circunscrita à reflexão sobre a questão dos adolescentes em conflito com a lei. Conforme Moreira et al (2015:292) argumenta:

No caso dos adolescentes em conflito com a lei, muitas vezes sua segregação não se encontra associada ao ato infracional, mas à sua condição individual, refletindo uma ausência de reconhecimento destes jovens por parte do Estado e da sociedade, pois, ao nomeá-los como criminosos, exclui-se a dimensão política de sua existência. O que se verifica na história de vida destes jovens é justamente esse abandono pelo Estado – condicionada não pela relação do adolescente com o crime, mas marcado pela condição socioeconômica, racial e territorial na qual estes sujeitos estão inscritos – e sua substituição por um estado de polícia em detrimento ao Estado de direito.

Esta mudança de pensamento em relação aos jovens em conflito com a lei precisa, entretanto, ser acompanhada de ações no campo da gestão e da execução do Serviço de MSE em meio aberto, onde se precisa trabalhar de modo contínuo as estratégias de materialização dos princípios socioeducativos preconizados pelo ECA, em constante diálogo com o contexto de execução e as condições de trabalho das equipes técnicas. Como é destacado por Moreira et al (2014), em muitas situações os próprios trabalhadores que atuam junto aos adolescentes em conflito com a lei também vivenciam este sentimento de abandono e invisibilidade que permeia a experiência dos jovens que atendem. Este sentimento de abandono acomete os profissionais quando a sua atuação não é valorizada e reconhecida em termos de melhorias nas condições de trabalho, na oferta de condições adequadas ao desenvolvimento das atividades de acompanhamento dos adolescentes, na composição da equipe que não consegue suprir as demandas por ser compartilhada com outras funções, entre outras questões de ordem estrutural que afetam a qualidade das ações realizadas.

Os dados que foram trabalhados ao longo deste Boletim não esgotam as possibilidades de análise da Pesquisa Nacional sobre Medidas Socioeducativas. Muitos outros recortes podem e devem ser realizados para explorar as riquezas deste material. A nossa iniciativa buscou apenas trazer uma possibilidade de análise e reflexões que podem levantar questionamentos de desafios àqueles e àquelas que se dedicam ao fortalecimento contínuo do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto em nosso estado. Esperamos que a partir deste pontapé inicial ampliemos ainda mais este debate para que ele possa enriquecer nossas possibilidades de transformação desta realidade.

Referências Bibliográficas:

COSTA, L.; PENSO, M. A.; SUDBRACK, M. F. O.; JACOBINA, O. M. P. Adolescentes em conflito com a lei: O relatório psicossocial como ferramenta de promoção do desenvolvimento. *Psicologia em Estudo*, n. 16, 379-387. 2011.

CERQUEIRA, Daniel et al. Atlas da Violência 2017. Rio de Janeiro: Ipea/FBSP, 2017. 69 p.

Ministério do Desenvolvimento Social. Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. Brasília: Distrito Federal, 2016. 112 p.

Miraglia, Paula. (2005). Aprendendo a lição: uma etnografia das Varas Especiais da Infância e da Juventude. *Novos Estud. – CEBRAP*, 72, 79-98. Acessado em: 16 de dezembro de 2018, de: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0101-33002005000200005&lng=pt&nrm=iso>>.

MOREIRA, Jacqueline de Oliveira et al. Os desafios da aplicação das Medidas Socioeducativas no Brasil: uma reflexão sobre diferentes Relatos de Experiências. *Psychologia Latina*, Madrid, v. 05, n. 01, p.1-10, 2014. Semestral.

MOREIRA, Jacqueline de Oliveira et al. Medidas Socioeducativas com seus dispositivos disciplinares: o que, de fato, está em jogo nesse sistema? *Psicologia Política*, São Paulo, v. 15, n. 33, p.285-302, maio 2015. Trimestral.

MOREIRA, Jacqueline de Oliveira; GUERRA, Andréa Maris Campos; DRAWIN, Carlos Roberto. Violência Juvenil e Medidas Socioeducativas: Revisão de Literatura. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 33, p.1-9, 16 out. 2017.

Expediente:

Boletim de responsabilidade da Coordenação Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial (COGPV) / Secretaria Executiva de Assistência Social (SEASS) em parceria com o Centro de Desenvolvimento e Cidadania – CDC

Equipe Técnica:

Shirley Samico, Fátima Barbosa, Francisco Godoy, Juliana Cintia Lima e Silva e Sidney Cavalcanti

Avenida Cruz Cabugá, nº 1211 - Santo Amaro - 4º Piso - Recife - PE - CEP: 50040-000
 Telefone: (81) 3183 - 0716 / E-mail: vigilanciasocioassistencialpe@gmail.com