

# **DESAFIOS PARA IMPLANTAÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA**

**Camila Faria**

Mestranda em Política Social na Universidade Federal Fluminense – UFF  
Bolsista da CAPES

## **1 - Introdução**

O presente artigo pretende investigar os desafios encontrados no Município de Volta Redonda para o cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto, visando novas estratégias para o atendimento aos adolescentes em conflito com a Lei.

Para tal investigação como metodologia foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo. Realizar pesquisas no campo das Ciências Sociais constitui-se enquanto um desafio, visto que toda análise feita acerca da sociedade deve considerar aspectos de historicidade, provisoriedade e dinamismo. Segundo Minayo<sup>1</sup> “o objeto das Ciências Sociais é essencialmente qualitativo”. Logo, a realidade social é o cenário onde as relações sociais entre os indivíduos se expressam das mais variadas formas, tendo por base “toda a riqueza de significados dela transbordante”<sup>2</sup>.

Nesse sentido, no que concerne aos objetivos do presente estudo, esclarece-se que se pretendeu realizar, em um primeiro momento, revisão bibliográfica e em um segundo momento, coleta de entrevistas com as instituições da rede de proteção e com a sociedade civil sobre os adolescentes em conflito com a Lei e o cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

## **2 - O adolescente em conflito com a lei e a construção de trajetórias**

Pensar a adolescência na atual conjuntura da sociedade brasileira é um exercício complexo que demanda, dentre muitos outros aspectos, intenso comprometimento e um olhar atento no que tange à historicidade que perpassa a própria concepção acerca da representatividade desse período peculiar do desenvolvimento humano.

---

<sup>1</sup> MINAYO, C. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29 ed. Petrópolis: RJ, 2010, p.21.

<sup>2</sup> IDEM.

Nesse sentido apesar do conceito de adolescência (“*do latim ad* que significa “*para mais olescere*”, que significa *crescer em suma, crescer para*) e como ele é hoje conhecido ter surgido em torno do início do século, a questão do jovem como “problema” existe há muito tempo e acompanha a evolução da civilização ocidental”. De acordo com Volpi<sup>3</sup>, na visão do adulto o adolescente é um ser em desenvolvimento e em conflito. Atravessa uma crise que se origina basicamente em mudanças corporais, outros fatores pessoais e conflitos familiares. E, finalmente, é considerado “adulto quando mais adaptado à estrutura da sociedade”. Destaca-se que ao longo da história, a adolescência foi alvo de distintas concepções e o seu sujeito, o adolescente, tratado de modo demasiadamente equivocado no que concerne às intervenções processadas pelo poder público.

Nessa perspectiva, percebe-se que durante considerável período, tendo em vista as formulações dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, prevaleceram as concepções que classificavam esses sujeitos enquanto “delinquentes” e, até mesmo, “menores em situação irregular”. De acordo com Pereira<sup>4</sup>, no final do século XIX, a infância e a adolescência eram vistas com um forte teor marginalizante e depreciativo:

(...) da noite para o dia (surgia), uma perigosa malta de pessoas marginalizadas que ameaçavam a ordem vigente, seja como massa ativa nos constantes motins urbanos, seja no exemplo negativo de um extrato que não vivia do trabalho ‘honesto’. No interior dessa malta, destacava-se, pela primeira vez, o grupo de crianças e adolescentes (PEREIRA, 1994, p.25).

Logo, identifica-se, ademais, que a delinqüência juvenil era tratada com nítido viés de repressão, não existindo preocupação com a intervenção educativa com o objetivo de prevenção da problemática. O próprio Código Penal de 1890 delegava à polícia a atribuição de conter a criminalidade e, sobretudo, controlar e coibir a desordem e a vadiagem. Inclusive, de acordo com o referido Código, a partir de nove anos de idade a criança estava sujeita a processo criminal e era tratada como adulto. Nessa via, no que se refere ainda aos casos de delinqüência, no período de 1943 a 1964, o Código de Menores respaldou, sobretudo, o fomento dos internatos (Alvim *apud* Pereira 1994). Ademais, no contexto da ditadura militar (1964-1985), através da Constituição de 1964 e mediante a lei 4513/64, criou-se a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM que efetivou a incorporação do patrimônio e das atribuições do extinto Serviço de Assistência ao Menor (SAM).

---

<sup>3</sup> VOLPI, M. *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo. Cortez: 1997.

<sup>4</sup>PEREIRA, A. Criança X Menor: a origem dos mitos da política brasileira. Disponível em: [WWW.dhi.uem.br/publicacoesdhi/volume01/vol04\\_atg3.htm](http://WWW.dhi.uem.br/publicacoesdhi/volume01/vol04_atg3.htm). Acesso em: 17/03/2011.

Desse modo, é importante assinalar que as instituições criadas com o intuito de prestar assistência ao menor abandonado e para “educar” os delinquentes não se pautavam em perspectivas de emancipação e valorização da condição humana dos indivíduos que atendiam. Ao contrário, o objetivo era apenas passar à custódia do Estado a gestão da pobreza em seus diferentes níveis de manifestação. Logo, pode-se argumentar que, embora no período da ditadura militar, tido como a fase de modernização da sociedade, de crescimento econômico e desenvolvimento nacional, tenha sido patente a expansão das políticas sociais estatais, percebe-se que tal expansão teve como prerrogativa promover o controle e consolidar o consenso no interior da população brasileira, elementos funcionais à permanência do direcionamento autocrático no poder de Estado.

Entretanto, com a falência do modelo autocrático-repressivo da ditadura militar, visto que já em meados da década de 1970 e, com maior intensidade nos anos de 1980, os movimentos sociais adquirem relevância na dinâmica social, pressionando o Estado autoritário a reconhecer direitos fundamentais para a totalidade da população brasileira. Nessa via, as lutas pelo reconhecimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos se destacam, pois em um momento de mobilização para a consolidação do término de um período degradante na história do país e, por conseguinte, representativo do movimento pela constituinte, percebe-se que o segmento infanto-juvenil assume centralidade nas discussões e propostas formuladas pela militância situada no âmbito da sociedade civil organizada.

Assim, juntamente à consolidação da Constituição Federal de 1988, no que tange ao universo representado pelas crianças e adolescentes, foi instituído em 13 de julho de 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, legislação que regulamenta os direitos das crianças e dos adolescentes inspirados pelas diretrizes fornecidas pela referida constituição, internalizando, ademais, uma série de normativas internacionais, a saber: a Declaração dos Direitos da Criança – Resolução de nº 1.386 de 20 de novembro de 1959; Regras Mínimas das Nações Unidas para administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing – Resolução 40/33, 29 de novembro de 1985 e as Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil, de 1990.

Desde então, após a promulgação da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, verifica-se a ruptura com o paradigma da situação irregular, haja vista que a criança e o adolescente passam a ser vistos enquanto sujeitos de direitos e indivíduos em condição peculiar de desenvolvimento, sendo-lhes destinado o direito à efetiva convivência familiar e comunitária, priorização das medidas protetivas sobre as socioeducativas,

deixando-se de focalizar a política da infância nos abandonados e delinquentes, dentre muitas outras alterações.

De igual modo, de acordo com a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes<sup>5</sup> proposto para os anos de 2011-2020, em 2007, o governo federal lançou o programa “Na medida certa” integrante da Agenda Social Criança e Adolescente. Nessa perspectiva, foi priorizado o co-financiamento pelo SUAS – Sistema Único da Assistência Social- de 872 municípios, com mais de 20 mil habitantes, para a criação de serviços de execução das medidas socioeducativas em meio aberto (LA – Liberdade Assistida e PSC – Prestação de Serviços a Comunidade).

Por esse motivo identifica-se que, no contexto evidenciado, muitas conquistas foram efetivadas no que se refere ao segmento infanto-juvenil. Não obstante, visualiza-se que após a promulgação da “Constituição Cidadã”, nos termos de Ulysses Guimarães, e, por conseguinte, mediante a consolidação da Seguridade Social, a questão do adolescente em conflito com a lei ganhou o espaço local, ou seja, sendo atribuída aos municípios, também, a responsabilidade pelo atendimento socioeducativo.

Nesse aspecto, verifica-se que a “Assistência Social enquanto política pública não contributiva, dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar” (Art. 1º da Lei Orgânica da Assistência Social), assume um papel de extrema importância na sociedade brasileira, visto que parcela significativa da população nacional encontra-se alijada do acesso ao usufruto dos bens produzidos coletivamente. Dessa forma, o atendimento socioeducativo no âmbito da assistência social pública, situado nos marcos da Proteção Social Especial de Média Complexidade, objetiva prestar atendimento profissional ao adolescente e sua família no tocante aos aspectos educacionais, de saúde, profissionalização, dentre outros. Logo, entende-se que a operacionalização das medidas socioeducativas em meio aberto no âmbito da Assistência Social, especificamente no contexto municipal, constitui-se enquanto um fator representativo da mudança de concepção por parte do poder público no que se refere ao enfrentamento de uma das muitas expressões da “questão social”<sup>6</sup> brasileira.

---

<sup>5</sup> Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011 – 2020. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Secretaria De Direitos Humanos. Secretaria Nacional De Promoção Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente. Conselho Nacional Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente.**

<sup>6</sup> A concepção de questão social mais difundida no Serviço Social é de CARVALHO e IAMAMOTO, (1983, p. 77): “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão”.

Por isso, embora seja um avanço pensar e realizar o atendimento socioeducativo em meio aberto no interior da Assistência Social, se deve ter nítido que muitos são os entraves vivenciados por essa política pública atualmente, sejam em termos técnicos, operativos, sistêmicos e, também, com relação à base de financiamento. De fato, a lógica punitiva e coercitiva, de adequação do indivíduo à “ordem” estabelecida não está ausente no trato da questão que envolve o adolescente e o ato infracional, tanto no âmbito do judiciário, tampouco na dinâmica institucional da Assistência Social e também os estigmas da sociedade.

Logo, no que diz respeito à análise da problemática evidenciada pelo adolescente em conflito com a lei na sociedade hodierna, ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha resultado em ganhos significativos para o segmento, verifica-se que se tem muito a avançar.

### **3 - O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) de Volta Redonda e o processo de municipalização da medida socioeducativa em meio aberto**

A inauguração do CREAS no município de Volta Redonda ocorreu no ano de 2005, sob o marco conceitual da PNAS (Política Nacional de Assistência Social) de 2004, ocasionando o reordenamento dos serviços socioassistenciais mediante a junção dos serviços de proteção à mulher vítima de violência, a Casa da Mulher Bertha Lutz, anteriormente gerido pela rede de saúde e do Centro de Referência para a Infância e Adolescência (CRIA/Programa Sentinela).

O CREAS está vinculado a Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC) responsável pela administração da política de assistência social, e subordinada à Prefeitura Municipal de Volta Redonda (PMVR). As medidas socioeducativas no município ficaram a cargo do CREAS somente a partir de 2007, quando a SMAC contratou uma assistente social responsável pelo acompanhamento de seis adolescentes que cumpriam PSC, na época, e suas funções eram: responder ao juiz, verificar a situação escolar e familiar, incluir os assistidos em cursos profissionalizantes, além de buscar instituições para a execução da medida. A medida socioeducativa de LA estava sob a responsabilidade do Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor (CRIAM), unidade regionalizada no atendimento da MSE gerida pelo governo do Estado do Rio de Janeiro.

Nos anos seguintes, mediante fóruns e seminários ocorridos nos níveis federal e estadual, os atores municipais envolvidos com a temática da infância e adolescência atentaram-se para a importância de implementar este processo de municipalização. Em 25 de

julho de 2008, ocorreu na cidade o “III Seminário de Mobilização para Implementação de Medidas Socioeducativas em meio aberto do Estado do Rio de Janeiro,” promovido pelo DEGASE (Departamento Geral de Ações Socioeducativas), como forma de provocar na sociedade voltarense a mobilização sobre o tema. Desta forma, foi proposta uma audiência pública, ocorrida em agosto de 2008, na Câmara Municipal de Vereadores, sob a direção do Fórum de Entidades Parceiras<sup>7</sup> para dar notoriedade á temática e resoluções a respeito da medida socioeducativa no município. Dentre elas, a responsabilização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente na construção do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, como preconiza o SINASE, e a construção de uma unidade de medida socioeducativa de internação no município. A construção desta unidade não fora debatida pela sociedade de modo geral, e preocupavam-se pelo distanciamento do local escolhido da rede socioassistencial. No mesmo ano, o CREAS, em consonância com o SUAS, institucionalizou o Programa de Medida Socioeducativa em meio aberto, assumindo a responsabilidade de acompanhamento e execução das medidas socioeducativas de LA e PSC no município de Volta Redonda.

#### **4 - Medida Socioeducativa e o Creas: analisando os processos a partir das perspectivas pedagógicas**

O processo de municipalização da medida socioeducativa em meio aberto PSC e LA em Volta Redonda, ocorre em passos vagarosos mediante as legislações vigentes e orientações criadas, tais como o ECA, o SINASE, a Tipificação Nacional de Serviços Sociassistenciais etc. Os elementos abordados na entrevista semi-estruturada possibilitou fazer um levantamento aproximado dos avanços e retrocessos que interferem diretamente no processo pedagógico norteador das ações da equipe do CREAS, dos atores sociais envolvidos e, principalmente das instituições parceiras para cumprimento de medida socioeducativa de PSC.

Os atendimentos e estratégias variam de acordo com a medida socioeducativa estabelecida ao adolescente e com as especificidades da mesma, mantendo-se igualmente os princípios pedagógicos. Em comum, as providências a serem tomadas, referenciam-se a inserção escolar, caso haja necessidade, inserção em programas de saúde e/ou drogadependência, cursos profissionalizantes para o incentivo a autonomia do adolescente, dentre outros.

---

<sup>7</sup> O Fórum de Entidades Parceiras fora criada em 2004 por iniciativa do CRIA na tentativa de construir uma rede protetiva de enfrentamento às violações do direito da criança e do adolescente.

Neste sentido, a rede socioassistencial que sustenta o SGD de crianças e adolescentes se apresenta como dispositivo estratégico para potencializar “estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância/adolescência, no campo das políticas públicas<sup>8</sup> seja, o sucesso deste sistema depende exclusivamente da atuação eficiente, universal e integrada de todos os atores, dispositivos normativos, das políticas sociais, agentes públicos, etc. nas execuções das ações socioassistenciais. O que se verifica na reinserção escolar dos evasores, do acesso à saúde, à cultura, ao esporte, dentre outros, que maximizam a construção identitária do adolescente e o processo pedagógico.

## **5- Considerações Finais**

Embora seja priorizado o viés socioeducativo, com a difusão de práticas pedagógicas e emancipatórias, pautadas na perspectiva de observância dos direitos humanos, o ranço conservador ainda é um mal do nosso século que precisa ser combatido com vigor.

O presente estudo traçou o caminho percorrido pelo adolescente em conflito com a lei, a execução e acompanhamento da medida socioeducativa em meio aberto no CREAS do município de Volta Redonda, na ânsia de apreender os aspectos pedagógicos da medida socioeducativa e responder questionamentos, mas de relevância social indiscutível, afinal, é dever do Estado, família e sociedade de modo geral garantir a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Neste percorrer, foi possível ultrapassar as expectativas e ansiedades pessoais que o tema provocou, para alcançar uma dimensão amplificada da situação da infância e adolescência, apresentada desde os primeiros cuidados coloniais com o público infante juvenil até os dias atuais.

Para crianças e adolescentes, o ECA reafirmou o texto constitucional imputando-lhes direitos com absoluta prioridade, garantias de proteção e respeito à sua condição peculiar de desenvolvimento, e o principal, instituiu-os alvos de uma Doutrina de Proteção Integral formando um SGD para o bom funcionamento e articulação de todos os dispositivos e mecanismos na promoção, prevenção e defesa de seus direitos. Apesar de todas essas conquistas, verifica-se que o adolescente em conflito com a lei ainda passa por muitos

---

<sup>8</sup> NETO, Wanderlino Nogueira. *Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes*. In: Serviço Social e Sociedade, nº 83. São Paulo: Cortez, 2005. p. 5

preconceitos. A sociedade civil e até mesmo as instituições parceiras no atendimento em meio aberto reproduzem preconceitos acerca desses jovens.

Como demonstrado por este estudo, os adolescentes em conflito com a lei no município de Volta Redonda em acompanhamento pelo CREAS, em sua maioria, possuem um baixo nível de escolaridade, por não reconhecerem o papel da escola, assim como uma renda familiar que não condiciona os seus integrantes obterem os “mínimos sociais” para sobrevivência, e o envolvimento com o tráfico e/ou uso de drogas lícitas e ilícitas. Resultando na questão infracional, não pela incompetência familiar, como afirma o senso comum e pressupõem os apelos midiáticos, mas pelas dificuldades enfrentadas pelas famílias e adolescentes para superarem sem as devidas intervenções e atuações as consequências drásticas da desigualdade social no cenário mundial, mas com especificidades no Brasil.

O estudo também constatou que os equívocos iniciam-se no local onde deveriam estar sendo coibidos, no Poder Judiciário, que não consegue estabelecer diálogo direto com o adolescente e seu responsável, transformando-se num órgão insensível as expectativas e angústias geradas no processo da medida socioeducativa. Apresentam-se como um ambiente estritamente penal e distanciado das demandas sociais, intervindo nas mazelas da questão social, residual e pontualmente, solucionando juridicamente apenas os dados postos nas audiências. Transformando-os em números representados nos processos de que tomam ciência. Tornando-se visíveis às autoridades judiciais na medida em que perturbam a ordem vigente.

As dificuldades, no entanto, apresentaram-se com maior intensidade, no processo de medida socioeducativa de PSC. O processo de parceria entre entidades que recebem os adolescentes para cumprimento de medida de PSC e o CREAS ocorre informalmente, sem as devidas garantias de cumprimento do acordo por ambas as partes, fazendo com que o adolescente esteja sujeito às vontades das instituições. Assim como a própria equipe ressaltou, a ausência de formalidade, representada pelo Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, que não existe, dificulta a articulação e o estabelecimento de formalidade ao processo, bem como novas parcerias. Por isso, este estudo demonstrou as implicações desta ausência e pretende-se estimular a construção do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo aos atores responsáveis, como decisão tomada no ano de 2008 em audiência pública conforme registrado neste estudo e desde então, não foi construído.

O ECA, articulado com os demais dispositivos legais devem ser operacionalizados através da participação da sociedade de modo geral. O grande avanço que o Estado democrático proporciona é a possibilidade de intervenção e mobilização social em defesa dos

interesses coletivos que supere o processo de individualização dos sujeitos sociais. Pode-se constatar que a participação da comunidade é quase nula, quando não excludente ou omissa de suas obrigações. A aceitação inerte e convivência com políticas sociais residuais refere-se ao processo anacrônico e abstrato de cidadania à moda brasileira. O desafio maior que se deve superar é a revitalização da necessidade de se reapropriar dos espaços já conquistados e avançar sobre os que ainda necessitam ser conquistados através da efetivação das políticas públicas. Isto implica na provocação dos líderes comunitários, das associações de moradores, dos movimentos locais, e na valorização da identidade local e cultural como fonte expressiva de acolhimento ao adolescente em conflito com a lei no intuito de incentivar a superação da questão infracional, dos direitos violados, e na construção de sua própria identidade, etc.

Por conseguinte, percebe-se que a família é espaço para cuidar, mas também, a ser cuidado. Em vários casos, as relações estabelecidas entre adolescente e responsável estavam baseadas no conflito, e nas dificuldades de resolvê-los. Desta forma, a família demanda cuidados e atenções que a parceria entre CREAS e CRAS no atendimento ao adolescente e familiares estabelece uma rede de proteção e de prestação de serviços sociais continuados que visem o fortalecimento destes vínculos.

Ademais, este estudo possibilitou a visualização da atuação dos diversos atores e o processo de interação deles nas ações socioeducativas numa perspectiva pedagógica de superação do ato infracional. Estas questões estão permeadas por preconceito, por interesses privados, e dificuldades existentes no contexto social do adolescente em conflito com lei.

O caminho a ser percorrido para o enfrentamento dos desafios encontrados na implementação em meio aberto no município de Volta Redonda vai ao encontro com a construção do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo e políticas voltadas para a conscientização da sociedade civil e das instituições que fazem parte do sistema de garantia de direitos da criança e adolescente para que enfim, crianças e adolescentes possam usufruir conscientemente de sua condição peculiar em desenvolvimento como sujeito de direito.

## **6 - Bibliografia**

CARVALHO, Raul de; IAMAMOTO Marilda. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 19 ed. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2006.

MINAYO, C. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29 ed. Petrópolis: RJ, 2010.

NETO, Wanderlino Nogueira. *Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes*. In: Serviço Social e Sociedade, nº 83. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, A. Criança X Menor: a origem dos mitos da política brasileira. Disponível em: [WWW.dhi.uem.br/publicacoesdhi/volume01/vol04\\_atg3.htm](http://WWW.dhi.uem.br/publicacoesdhi/volume01/vol04_atg3.htm). Acesso em: 17/03/2011.

VOLPI, M. *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo. Cortez: 1997.